

Sentencia T-115/20

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-  
Caso en que se niega inscripción bajo la consideración de haber formulado las solicitudes de  
manera extemporánea en relación con los términos de la Ley 1448 de 2011

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Alcance del concepto contenido en la Ley 1448 de  
2011/APLICACION DEL CONCEPTO DE VICTIMA DEL CONFLICTO ESTABLECIDO EN LA LEY 1448  
DE 2011-Reglas jurisprudenciales

MUJERES VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Impacto diferencial y agudizado del conflicto  
armado sobre las mujeres víctimas de violencia

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Importancia/REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Reglas  
jurisprudenciales para inscripción

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Límite temporal para realizar la  
declaración como víctima

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Procedencia de tutela por ser sujetos de  
especial protección constitucional

La jurisprudencia constitucional, a pesar de los diferentes escenarios constitucionales, ha  
estudiado la eficacia de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno a partir de

varios bienes constitucionalmente relevantes como el principio de igualdad y la condición de víctima como sujeto de especial protección constitucional. Ello ha significado que (i) ser víctima del conflicto armado conlleva a ponderar el cumplimiento de deberes que, en virtud del ordenamiento jurídico están obligados a cumplir con la imposibilidad fáctica de su incumplimiento; (ii) el Estado -y en algunas ocasiones los particulares - están en la obligación de brindar asistencia social a estas grupo poblacional vulnerable; y, iii) las instituciones, situaciones, normas y conceptos del ordenamiento jurídico que impliquen afectaciones a las diferentes posiciones jurídicas, deben tener en cuenta la condición de víctima del conflicto armado -sujeto de especial protección constitucional- para asignar cargas que, en el caso concreto, pueden ser desproporcionadas.

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Interpretación constitucional del concepto de fuerza mayor

Resulta inadmisibles que en los escenarios administrativos en donde las víctimas acudan a la UARIV para ser incluidas en el RUV, dicha entidad interprete la figura de fuerza mayor en su versión clásica del derecho civil, sin atender a las particularidades y necesidades de la población víctima del conflicto armado; en otras palabras, no tiene sentido que, aun hoy día, la UARIV esté reduciendo este concepto a casos de terremotos o naufragios, sin atender las dinámicas de violencia y amenazas que experimentan las comunidades flageladas por los actores ilegales.

VICTIMAS DEL DELITO DE DESAPARICION FORZADA-Término para realizar la declaración y solicitar su inscripción en el Registro Único de Víctimas

Frente al delito de desaparición forzada, la jurisprudencia ha establecido que, como se trata de un delito de ejecución permanente y siempre que a la fecha de realización de la declaración -o, en su defecto, la presentación de la acción de tutela- no se conozca el

paradero de la persona desaparecida, los términos previstos en la Ley 1448 de 2011, a efectos de revisar la extemporaneidad, se empezarán a contabilizar a partir del conocimiento del paradero de la persona desaparecida forzosamente.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-  
Orden de realizar la valoración de los hechos declarados por la actora como victimizantes, para establecer si es viable o no su inclusión en el Registro Único de Víctimas

Referencia: Expedientes T-7.602.948 y T- 7.616.727.

Acciones de tutela promovida por (i) Dina Luz Soto Arias y por (ii) Florentina García de Capataz contra la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil veinte (2020).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera, el Magistrado Carlos Bernal Pulido, y el Magistrado Alberto Rojas Ríos, quien

la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, han proferido la siguiente:

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos, (i) en el expediente T-7.602.848, por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Valledupar - Cesar-, en primera instancia, y por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar, Sala de Decisión Penal, en segunda instancia, surtidos en el trámite de la acción de tutela instaurada por Dina Luz Soto Arias contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante UARIV; y, (ii) en el expediente T-7.616.727, por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompox -Bolívar-, en primera instancia, y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala de Decisión Civil-Familia, en segunda instancia, dentro del proceso de amparo promovido por Florentina García De Capataz contra la UARIV.

Mediante auto de 18 de octubre de 2019, la Sala de Selección de Tutelas Número Diez escogió los expedientes de la referencia y los asignó, previo reparto, al Magistrado Alberto Rojas Ríos, para realizar la ponencia de revisión, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política y en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, indicando como criterio objetivo de selección por posible violación o desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional<sup>1</sup>. De igual manera, la Sala de Selección, en el mismo auto, ordenó acumular los expedientes de la referencia por presentar unidad de materia, para que sean fallados en una sola sentencia.

En cumplimiento del mencionado auto, mediante oficios del 1º de noviembre del 2019, la Secretaría de esta Corporación envió los expedientes a este despacho e informó que el término para fallar era de tres (3) meses, de acuerdo con el artículo 33 del Decreto 2591 de

1991.

## I. ANTECEDENTES

Dina Luz Soto Arias (T-7.602.948) promovió acción de tutela contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, para obtener la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la familia, a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la igualdad y al debido proceso, como consecuencia de la decisión de negar el reconocimiento como víctima del conflicto armado en el Registro Único de Víctimas, en adelante RUV.

Por su parte, la señora Florentina García (T-7.616.727) instauró acción de amparo contra la UARIV, con la finalidad de proteger sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y a la reparación de las víctimas, ante la negativa de ser inscrita en el RUV.

A continuación, se presentará de manera separada los antecedentes de los expedientes acumulados.

### A. Acción de tutela presentada por Dina Luz Soto Arias (expediente T-7.602.948)

#### 1. Hechos relevantes

1. La señora Dina Luz Soto Arias relató que fue víctima del delito de Desplazamiento Forzado en el municipio de Chimichagua -Cesar- el 17 de julio de 2002 por grupos armados al margen

de la ley<sup>2</sup>.

1. El 27 de abril de 2015, rindió declaración ante la Procuraduría Regional de Valledupar con la finalidad de ser incluida en el RUV por dicho hecho victimizante mencionado<sup>3</sup>.

1. Sostuvo que, con posterioridad a dicha diligencia, se acercó a la UARIV con la finalidad de averiguar sobre el estado de su solicitud<sup>4</sup>. No obstante, en el mes de abril de 2017, un funcionario de la entidad le informó “que en esa Unidad no se había recibido ninguna declaración” a su nombre<sup>5</sup>.

1. Dina Luz Soto acudió nuevamente a la Procuraduría Regional de Valledupar con la misma finalidad<sup>6</sup>. Sin embargo, la UARIV manifestó que no había constancia de su declaración. Por tal motivo, el 20 de abril de 2017, reiteró la solicitud de inclusión en el RUV<sup>7</sup>.

1. Mediante Resolución N° 2017-80496 del 17 de julio de 2017, la UARIV decidió no incluir en el RUV, pues manifestó ser desplazada del conflicto armado, de forma extemporánea<sup>8</sup>. Contra dicha Resolución, el 12 de abril de 2018, la accionante promovió solicitud de revocatoria directa, la cual fue despachada desfavorablemente en la Resolución N°201834696 del 20 de junio de 2018<sup>9</sup>.

2. Solicitud de tutela

Con base en los anteriores hechos, el 16 de noviembre de 2018, Dina Luz Soto Arias solicitó la protección de sus derechos fundamentales a ser reconocida como víctima del delito de desplazamiento forzado y, en consecuencia, que se ordenara a la UARIV su inclusión y la de

su familia en el RUV y que se declaren todos los derechos que le corresponde<sup>10</sup>.

### 3. Traslado y contestación de la acción

En auto del 16 de noviembre de 2018<sup>11</sup>, el Juzgado Primero Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Valledupar admitió la acción de tutela y le comunicó a la UARIV para que se pronunciara sobre los hechos narrados en la tutela, en el término de dos (2) días siguientes a la notificación de dicha providencia<sup>12</sup>.

En primer lugar, sostuvo que el 20 de abril de 2017, la señora Dina Soto declaró ante la Procuraduría Regional de Valledupar con la finalidad de ser incluida en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado<sup>13</sup>. En virtud de dicha solicitud, la UARIV, en Resolución N° 2017-80496, decidió no incluir en el RUV y negó el desplazamiento forzado como hecho victimizante<sup>14</sup>. Refirió que, contra dicha decisión, la señora Dina Soto promovió solicitud de revocatoria directa. Sin embargo, por medio de la Resolución N° 201834696 del 20 de junio de 2018, confirmó la decisión cuestionada, la cual fue notificada personalmente<sup>15</sup>.

En segundo lugar, se pronunció sobre la procedibilidad de la acción de tutela. Para ello, y con base en la sentencia T-567 de 1998, sostuvo que el proceso de amparo es improcedente cuando su interposición conlleva a “sustituir los mecanismos ordinarios de defensa que, por negligencia, descuido o incuria de quien solicita el amparo constitucional, no fueron utilizados a su debido tiempo”<sup>16</sup>. Por tal motivo, debió interponer el medio de control de nulidad y, en caso de sufrir un perjuicio, reclamar el restablecimiento de sus derechos<sup>17</sup>.

Asimismo, recordó, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la importancia del agotamiento de los recursos en el procedimiento administrativo como una “oportunidad en un acto de responsabilidad a la administración pública para que, en su tarea de realización de las finalidades estatales, se pronuncie sobre sus propios actos”<sup>18</sup>.

En tercer lugar, sostuvo que, con base en la sentencia T-424 de 1996, no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable que configure la excepción a la regla de procedibilidad de la acción de tutela<sup>19</sup>.

Finalmente, argumentó que al Juez Constitucional no le está permitido incluir a la tutelante al RUV, pues esta función le corresponde a la UARIV comoquiera que “no solo porque somos los que conocemos directamente la situación de la accionante y tenemos los suficientes elementos de juicio para disponer sobre la inclusión o no en el RUV, sino además porque estos tópicos son de competencia exclusiva de la UNIDAD (...)”<sup>20</sup>. De igual manera, expresó que “los jueces, dentro de sus competencias, cuentan con autonomía e independencia, así como la potestad de valorar las pruebas allegadas al proceso, atendiendo las reglas de la sana crítica y los parámetros de la lógica y la experiencia; sin embargo, esta discrecionalidad no implica que tengan facultades para decidir arbitrariamente los asuntos puestos a su consideración, ya que la libertad en la valoración probatoria está sujeta, como ya se dijo, a la Constitución y la ley”<sup>21</sup>.

#### 4. Decisiones judiciales objeto de revisión

##### 4.1. Decisión de primera instancia

En sentencia del 29 de noviembre de 2018, el Juzgado Primero Penal del Circuito con Función



de Conocimiento de Valledupar amparó los derechos fundamentales de la señora Dina Luz Soto Arias. Como consecuencia de lo anterior, declaró la nulidad de la Resolución N° 2017-80496 de julio de 2017 y ordenó a la UARIV que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la providencia, realizara la valoración de los hechos relacionados por la accionante conforme a la declaración rendida por ésta el 27 de abril de 2015 para determinar si es viable su inclusión en el RUV22.

Consideró que, conforme con la Ley 1448 de 2011, “la declaración de la víctima deberá realizarse dentro del término de 4 años contados desde la promulgación de dicha ley, por aquellas personas cuyo desplazamiento ocurrió con anterioridad a la misma”.

Evidenció que Dina Soto presentó dos (2) declaraciones del hecho victimizante: la primera fue realizada el 27 de abril de 2015; mientras que la segunda fue efectuada el 20 de abril de 2017, y por ello concluyó que “se ha cometido una irregularidad que afecta el debido proceso, en el entendido que por la accionada valoró la declaración rendida en abril de 2017, sin tomar en consideración que la accionante con anterioridad (abril de 2015) ya había rendido declaración de los hechos victimizantes que dieron lugar a su desplazamiento en el año 2002, del municipio de Chiriguaná, Cesar”<sup>23</sup>.

Escrito de impugnación presentado por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

El 18 de diciembre de 2018<sup>24</sup>, la UARIV presentó impugnación contra la sentencia proferida el 29 de noviembre de 2018 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de con Función de Conocimiento de Valledupar, y se basó en tres (3) consideraciones.

De acuerdo con la entidad, la providencia pretermite el agotamiento de la vía administrativa que debe surtir la accionante superponiendo sus derechos sobre el de otras víctimas desconociendo el procedimiento señalado en la normatividad que regula la inclusión en el Registro Único de Víctimas y vulnerando el derecho al debido proceso<sup>25</sup>.

Expuso que no se interpusieron los recursos de reposición y apelación<sup>26</sup>. Asimismo, argumentó que, en caso que los recursos no prosperen, la peticionaria cuenta con herramientas jurídicas ordinarias, entre las cuales se encuentra el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por la cual, la acción de tutela se torna improcedente.

Aunado a lo anterior, afirma que no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable que active la competencia del juez constitucional. De acuerdo con la UARIV, la señora Dina Soto no argumentó un supuesto donde, pese a que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es idóneo y eficaz, este escenario judicial se debiera premitir como consecuencia de condiciones que demuestren la gravedad en los hechos que impliquen acciones inmediatas e impostergables por parte del juez de tutela como mecanismo transitorio de amparo de los derechos fundamentales<sup>27</sup>.

Finalmente, consideró que se debió declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, pues, en una eventual vulneración del derecho fundamental de petición, esta autoridad pública dio respuesta administrativa a la accionante de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado y, por tanto, se resolvió de fondo la solicitud presentada<sup>28</sup>.

#### 4.2. Decisión de segunda instancia

La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negó el amparo solicitado<sup>29</sup>.

El Tribunal consideró que en el expediente no existen pruebas suficientes donde se evidencie el agotamiento de los recursos tanto administrativos como judiciales para atacar las resoluciones proferidas por la accionada<sup>30</sup>, ni de la ocurrencia de un perjuicio irremediable que desplace los medios ordinarios de defensa y, como tal, conlleve la intervención oportuna por parte del juez constitucional para el amparo de los derechos fundamentales alegados en el escrito de tutela<sup>31</sup>.

#### A. Acción de tutela presentada por Florentina García de Capataz (expediente T-7.616.727)

1. Florentina García de Capataz es víctima del conflicto armado por la desaparición forzada de su hijo Henry Miguel Capataz García ocurrida el 23 de febrero de 2013 en el municipio de Puerto Santander-Norte de Santander-. A la fecha de presentación de la acción de tutela se desconoce el paradero de su familiar<sup>32</sup>.

1. El 4 de marzo de 2013, la tutelante presentó la respectiva denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, sede El Banco -Magdalena-, la cual, de acuerdo con el escrito de tutela, se encuentra en investigación<sup>33</sup>.

1. El 9 de junio de 2015, ante la Personería Municipal de El Peñón-Bolívar-, declaró el hecho victimizante por el delito de desaparición forzada. Ello con la finalidad de que, junto con su esposo, fueran incluidos en el RUV<sup>34</sup>. Afirmó que le fue imposible realizar con anterioridad dicha petición, pues fue amenazada por los responsables de la desaparición de su hijo<sup>35</sup>.

1. Como consecuencia de lo anterior, la UARIV, mediante Resolución N° 2016-199164 del 18 de octubre de 2016, negó incluir a la señora Florentina García de Capataz y a su grupo familiar en el RUV36. Ello en atención a que la solicitud se presentó de manera extemporánea, sin demostrar razón alguna-fuerza mayor- que hiciera excusable su demora.

1. Contra la anterior decisión, Florentina García de Capataz instauró recurso de reposición y, en subsidio, apelación, los cuales fueron resueltos desfavorablemente mediante la Resolución N° 201756038 del 3 de octubre de 201737.

#### 1. Solicitud de tutela

Por lo anterior, el 11 de abril de 2019, Florentina García de Capataz promovió acción de amparo contra la UARIV, en consideración a que no valoró de manera objetiva la declaración rendida. Por tal motivo, solicitó que le sean amparados los derechos fundamentales a ser reconocida como víctima, a la reparación y, por tal motivo, sea incluida en el RUV como consecuencia de la desaparición forzada de su hijo Henry Miguel Capataz García38.

#### 1. Traslado y contestación

A través de auto del 12 de abril de 2019, el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompós admitió la acción de tutela, vinculó a la Personería Municipal de El Peñón-Bolívar- y corrió traslado a dichas entidades para que se pronunciaran al respecto39.

Igualmente, en auto del 23 de abril de 2019, se vinculó a la Unidad de Fiscalía Seccional El Banco-Magdalena- para que informara sobre los avances de la investigación relacionada con la desaparición forzada del señor Henry Miguel Capataz García<sup>40</sup>.

## 1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Sostuvo que la accionante rindió declaración el 9 de junio de 2016 ante la Personería del municipio de El Peñón-Bolívar- con la finalidad de solicitar el reconocimiento de la calidad de víctima como consecuencia de la desaparición forzada de su hijo y, por tanto, verificar la viabilidad de su inscripción en el RUV<sup>41</sup>.

A través de la resolución N° 2016-199164 del 18 de octubre de 2016, la UARIV no reconoció el hecho victimizante de desaparición forzada y, decidió no incluir a la accionante en el RUV. Ello en consideración a que la fecha de ocurrencia del relato fue el 22 de febrero de 2013 y su presentación ante la Personería Municipal de El Peñón tuvo lugar el 15 de junio de 2015; lo que la hace extemporánea, de acuerdo con el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011<sup>42</sup>. Dicha decisión se confirmó tanto en reposición como en apelación<sup>43</sup>.

Igualmente, aseveró que la legalidad del presente acto administrativo, conforme la jurisprudencia constitucional, debe ser debatida a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y que, en todo caso, la acción de tutela se convierte en un mecanismo subsidiario cuando se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable<sup>44</sup>. Asimismo, afirmó que se está ante un hecho superado, pues la accionada respondió de manera clara, precisa y congruente lo solicitado y contestó de fondo la petición<sup>45</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, la UARIV solicitó denegar las pretensiones de la acción de

tutela46.

#### 1. Personería de El Peñón-Bolívar-

El Personero Municipal de El Peñón -Bolívar- solicitó la protección de los derechos fundamentales de la accionante. Afirmó que Florentina García de Capataz rindió declaración el 9 de junio de 2015 ante dicha entidad y, por ello, la solicitud fue remitida ante la UARIV para la respectiva valoración<sup>47</sup>. Igualmente, sostuvo que la declaración fue realizada con base en la desaparición forzada como hecho victimizante. Sin embargo, ésta no se pudo realizar con anterioridad ante el temor de ser revictimizada ante las amenazas realizadas por parte del grupo armado al margen de la ley<sup>48</sup>.

Afirmó que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada “es evidente el estado de temor o miedo que impidió que la accionante haya declarado antes, la desaparición de su hijo y no puede dársele mayor relevancia a que no haya presentado la declaración anteriormente, sin antes hacer un análisis de las causas que le impidió declarar, cosa que no tuvo en cuenta la UARIV”<sup>49</sup>.

#### 1. Unidad de Fiscalía Seccional El Banco -Magdalena-

Dicha entidad fue notificada en debida forma. Sin embargo, en el trámite de tutela no hizo referencia alguna sobre los hechos y las pretensiones de la tutelante.

#### 1. Decisiones objeto de revisión

## 1. Decisión de primera instancia

Mediante sentencia del 6 de mayo de 2019, el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompós -Bolívar- amparó los derechos fundamentales de Florentina García de Capataz. En consecuencia, dejó sin efectos las resoluciones 20185046 del 28 de febrero de 2018 y 118784 de 2013 proferidos por la UARIV y, por tanto, le ordenó que, en el término de 15 días siguientes a la notificación de dicha providencia, incluyera a la accionante y a su núcleo familiar en el RUV50.

Reprochó que la afirmación hecha por la accionada en cuanto a que el hecho victimizante no tuvo relación con el conflicto<sup>51</sup>. Dicha expresión, según el juez, (i) estuvo en contravía de la interpretación amplia del concepto víctima; y (ii) dejó de lado el contexto de violencia donde se produjeron los hechos<sup>52</sup>. En efecto, al negar la inscripción al RUV por no realizar la denuncia ante las autoridades correspondientes y no aportar el registro civil de defunción, el juez de instancia aseveró que “la UARIV realizó una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe”<sup>53</sup>. Del mismo modo, censuró a la UARIV toda vez que se demostró que la actora acudió a la Personería Municipal de El Peñón-Bolívar- en el 2015 y a la Fiscalía General de la Nación en el 2013<sup>54</sup>; además, criticó que la UARIV tomó como hecho victimizante un homicidio, cuando se evidencia que es una desaparición forzada<sup>55</sup>.

Escrito de impugnación presentado por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

En segundo lugar, consideró que se vulneró el derecho a la igualdad de las demás víctimas, pues a éstas se les conmina a realizar todo el procedimiento administrativo para su inclusión en el RUV, en tanto que a la accionante le bastó con sólo iniciar una acción de tutela para tal fin<sup>57</sup>, lo que, a su vez, calificó como una extralimitación de las funciones del juez constitucional<sup>58</sup>.

En tercer lugar, aseveró que, aun cuando para la época en la que ocurrieron los hechos, existió una fuerte presencia activa de grupos armados al margen de la ley, “no fue posible establecer tan siquiera un indicio que permita inferir que los hechos declarados se enmarcan en el desarrollo de hechos delictivos con ocasión al conflicto armado, por tanto no es posible determinar que el hecho victimizante objeto de estudio se enmarque bajo los parámetros de la ley 1448 de 2011”<sup>59</sup>.

Finalmente, argumentó que la acción de tutela debió ser declarada improcedente, pues existen medios ordinarios de defensa que le permiten a la accionante controvertir los actos administrativos que negaron su inclusión en el RUV<sup>60</sup>.

## 1. Decisión de segunda instancia

El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena -Sala Civil-Familia- revocó la sentencia impugnada y, en su lugar, declaró improcedente el amparo de los derechos fundamentales invocados<sup>61</sup>.

Consideró que la acción promovida no cumple con los requisitos excepcionales de procedencia de tutela contra actos administrativos, en especial, lo relacionado con el agotamiento de los medios de defensa ordinarios y extraordinarios ante el juez



competente<sup>62</sup>, pues, Florentina García de Capataz no agotó el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones proferidas por la UARIV<sup>63</sup>.

## 5. Pruebas que obran en el expediente de la referencia

### 5.1. Expediente T-7.602.948 (acción de tutela presentada por Dina Luz Soto Arias)

\* Copia de la Resolución N° 2017-80496 de 17 de julio de 2017<sup>64</sup>.

\* Copia de la Resolución N° 2018-3469 de 20 de junio de 2018<sup>65</sup>.

\* Copia de la constancia de solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas realizada el 20 de abril de 2017<sup>66</sup>.

\* Copia de la constancia secretarial de la Procuraduría Provincial de Valledupar del 18 de abril de 2017<sup>67</sup>.

\* Copia de la constancia de la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas realizada ante la Procuraduría Provincial de Valledupar el 27 de abril de 2015<sup>68</sup>.

\* Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Dina Luz Soto Arias<sup>69</sup>.

### 5.2. Expediente T-7.616.727 (acción de tutela presentada por Florentina García de Capataz)

\* Copia de la cédula de ciudadanía de Florentina García De Capataz<sup>70</sup>.

\* Copia de la Resolución N° 2016-199164 del 18 de octubre de 2016<sup>71</sup>.

- \* Copia de los recursos de reposición y apelación promovidos por Florentina García de Capataz contra la Resolución N° 2016-199164 del 18 de octubre de 201672.
- \* Copia de la Resolución N° 201756038 del 3 de octubre de 201773.
- \* Copia de la constancia de solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas con fecha del 9 de junio de 201574.
- \* Copia del formato único de noticia criminal de la Fiscalía General de la Nación con el delito referente: desaparición forzada75.
- \* Copia de fragmento de reporte en diario sobre la desaparición del señor Henry Miguel Capataz García con fecha de 12 de marzo de 201376.
- \* Copia del informe de riesgo N°023-12 de inminencia para el corregimiento Buenos Aires del municipio de El Peñón -Bolívar- realizado por el Defensor Delegado para la Prevención del Riesgo de Violaciones de Derechos Humanos y DIH de la Defensoría del Pueblo77.

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la Revisión de los fallos de tutela proferidos dentro de las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 1. Planteamiento del caso, problema jurídico y estructura de la decisión

\* Expediente T-7.602.948

Dina Luz Soto Arias es víctima del conflicto armado por el delito de desplazamiento forzado ocurrido el 17 de julio de 2002 en el municipio de Chimichagua -Cesar-, perpetrado por grupos armados al margen de la ley. Por ello, el 27 de abril de 2015, declaró ante la Procuraduría Regional de Valledupar dicha situación para ser incluida en el RUV. Con posterioridad, se acercó a la UARIV para averiguar sobre el estado de su solicitud. Sin embargo, según la tutela, un funcionario de la entidad le informó que “no había recibido ninguna declaración”. Por ello, acudió nuevamente a la Procuraduría Regional de Valledupar para averiguar sobre el estado de su petición. No obstante, dicha entidad manifestó que no había constancia de la declaración.

\* Expediente T-7.616.727

Florentina García de Capataz es víctima del conflicto armado por el delito de desaparición forzada de su hijo, ocurrido el 23 de febrero de 2013, cometido en el municipio de Puerto Santander -Norte de Santander-, sin que a la fecha de presentación de la acción de tutela se conociera su paradero. Por lo tanto, el 4 de marzo de 2013, presentó denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, sede El Banco -Magdalena-, la cual, de acuerdo al escrito de tutela, se encuentra en investigación.

El 9 junio de 2015, declaró dicho hecho victimizante ante la Personería Municipal de El Peñón -Bolívar- con la finalidad de que, junto con su esposo, fuesen incluidos en el RUV. Asimismo, afirmó que le fue imposible realizar con anterioridad dicha petición, pues fue amenazada por quienes desaparecieron forzosamente a su hijo. Mediante Resolución N° 2016-199164 del 18 de octubre de 2016, la UARIV no incluyó a la señora Florentina García de Capataz y a su

grupo familiar en el RUV. Lo anterior, en atención a que la solicitud se presentó de manera extemporánea y, a su vez, no demostró razón alguna -fuerza mayor- que hiciera excusable su demora.

Contra la anterior decisión, la tutelante instauró recurso de reposición y en subsidio apelación. Dichos recursos fueron resueltos mediante la Resolución N° 201756038 del 3 de octubre de 2017, los cuales fueron resueltos desfavorablemente en la Resolución N° 2016-199164 del 18 de octubre de 2016.

El 11 de abril de 2019, la señora Florentina García de Capataz promovió acción de tutela contra la UARIV, al considerar que dicha entidad no valoró de manera objetiva la declaración rendida por ella y, por tal motivo, solicitó la intervención del juez de tutela para que le sean amparados los derechos fundamentales a ser reconocida como víctima, a la reparación y, en consecuencia, sea incluida en el RUV a causa de la desaparición forzada de su hijo Henry Miguel Capataz García.

\* Problema jurídico a resolver por la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional y estructura de la decisión

Con base en lo anterior, le corresponde a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional responder si ¿la UARIV vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, al debido proceso y al reconocimiento como víctimas de Dina Luz Soto Arias (exp.T-7.602.948) y de Florentina García de Capataz (exp.T-7.616.727) como consecuencia de la negativa de inclusión en el Registro Único de Víctimas, al considerar que las solicitudes fueron presentadas de manera extemporánea en relación con los términos del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011?

Para la resolución del anterior problema jurídico, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional estudiará (i) el concepto de víctima en la jurisprudencia constitucional; (ii) el derecho fundamental a ser incluido en el RUV; (iii) la regla de temporalidad establecida en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011; y, finalmente, (iv) resolverá el caso concreto.

## 1. Desarrollo de las consideraciones

### 3.1. El concepto de víctima del conflicto armado. Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional ha considerado la Ley 1448 de 2011 como el marco jurídico general para la protección y la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado. Asimismo, constituye un marco de aplicación de la justicia transicional, el cual tiene como finalidad “definir acciones concretas para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición.<sup>78</sup>”

El artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 demarcó el concepto de víctimas como “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por los hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencias de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de graves violaciones y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”<sup>79</sup>. En ese sentido, la norma no define la condición fáctica de víctima sino que incorpora un concepto operativo<sup>80</sup> que implica dos aseveraciones: la primera, comprende medidas especiales de protección de derechos; mientras que la segunda esclarece quien puede considerarse como víctima del conflicto armado<sup>81</sup>.

Lo anterior fue concretado por la Corte Constitucional en la sentencia C-253A de 2012<sup>82</sup>. Allí,

a partir del concepto operativo, la categoría víctima “orienta a fijar el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en ella”<sup>83</sup>. Por lo anterior, conforme con el principio de igualdad y el deber del Estado de garantizar los derechos fundamentales, la jurisprudencia constitucional afirmó que el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 no implica un desconocimiento de otras posibles víctimas, sino que, por el contrario, delimita el espectro de los sujetos de las medidas contenidas en dicha ley<sup>84</sup>. Finalmente, mediante la sentencia C-781 de 2012<sup>85</sup>, el Tribunal Constitucional consideró que la expresión “conflicto armado” tiene, a su vez, una concepción amplia que no se limita a las confrontaciones armadas y a las acciones de un actor armado específico, sino que se debe estudiar la complejidad de dicho fenómeno<sup>86</sup>.

Dichas consideraciones, de acuerdo con la Corte, son criterios interpretativos obligatorios para los operadores jurídicos. Asimismo, en caso de duda, y ante la infracción grave a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, sobre si el hecho victimizante ocurrió en el marco del conflicto armado interno, los operadores jurídicos deberán dar prevalencia a la interpretación de la víctima<sup>87</sup>. Como consecuencia de lo anterior, la Corte decantó, al menos, seis reglas jurisprudenciales para la interpretación del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, a saber:

- i. la norma contiene una definición operativa del término “víctima”, en la medida que no define una condición fáctica de esta, sino que, por el contrario, determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas de dicha norma<sup>88</sup>;
- ii. la expresión “conflicto armado interno” se debe entender a partir de una concepción amplia. De lo contrario, se resta eficacia a la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas<sup>89</sup>;
- iii. la expresión “con ocasión del conflicto armado” cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Por ello, se debe atender a criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión de este o, por el contrario, se halla excluido del ámbito de aplicación de la norma y, por tanto, haber sido perpetrado el delito por la

“delincuencia común”<sup>90</sup>;

iv. en caso de duda -existencia de supuestos de hecho en los cuales no resulta clara la ausencia de relación con el conflicto armado- es indispensable valorar cada caso concreto. De allí, es necesario establecer si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado. En ese sentido, no es posible excluir a priori la aplicación de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, en caso de duda respecto si un hecho fue cometido en el marco del conflicto armado interno, debe aplicarse la definición más favorable para los derechos de las víctimas<sup>91</sup>;

v. la condición de víctima no debe establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante<sup>92</sup>;

vi. los hechos atribuidos a los grupos post-desmovilización se han considerados ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con la confrontación interna<sup>93</sup>.

Asimismo, se ha identificado que, aun cuando las víctimas son sujetos de especial protección constitucional, la condición de mujer -o, mejor, mujeres a partir de criterios de interseccionalidad<sup>94</sup>- muestra riesgos específicos y cargas extraordinarias por su género en el conflicto armado<sup>95</sup>; en otras palabras, hay un impacto agudizado y diferencial del conflicto armado en las mujeres que implican la materialización de factores específicos de vulnerabilidad.

La consideración de las mujeres como víctimas del conflicto armado se deriva de mandatos concretos de la Constitución, entre los cuales se encuentran (i) el artículo 1º superior que establece la dignidad humana, según la cual, la confianza que la mujer le ha depositado al Estado le debe permitir vivir conforme sus expectativas de vida<sup>96</sup>; (ii) el artículo 13º igualdad y libertad en el desarrollo del ser, y el deber estatal de luchar por la igualdad y la no discriminación por ningún factor, entre esos, el género<sup>97</sup>; (iii) el artículo 43º que refiere a la igualdad entre hombres y mujeres, la prohibición de discriminación hacia la mujer, en favor

de la protección de la maternidad y las mujeres cabeza de familia<sup>98</sup>; y (iii) las obligaciones que impone el DIH en los que se ha tomado como norma consuetudinaria, la protección específica a la mujer en el conflicto armado interno, por ser sujeto de especial protección, aspecto que genera una obligación al Estado colombiano internacionalmente<sup>99</sup>.

Las mujeres se han sometido al desplazamiento interno como una ruta de escape a las amenazas de comisión de potenciales delitos o al conflicto en sí mismo -sin desconocer al desplazamiento como un delito-. En este escenario se obliga a las mujeres no solo a desplazarse forzosamente, sino también a adaptarse forzosamente. El someterse a esta condición produce una incertidumbre respecto a su futuro pues, por una parte, su núcleo familiar se desarticula y, por la otra, la mujer se enfrenta a un medio desconocido que la convierte en un sujeto vulnerable. A partir de lo anterior, tanto la literatura como la jurisprudencia han identificado rasgos y cargas desproporcionadas que deben soportar las mujeres víctimas de la desaparición forzada.

En efecto, dentro de este delito, la Corte identificó aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres por causa de su condición femenina. Aquí, por una parte, se incluyen patrones de violencia y discriminación de género, preexistentes al desplazamiento forzado, pero que se potencian y degeneran en el mismo, impactando de manera más aguda a las mujeres<sup>100</sup>. Dentro de estos, se encuentran (i) violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual<sup>101</sup>; (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género<sup>102</sup>; (iii) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes<sup>103</sup>; (iv) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, con discapacidad o adultas mayores<sup>104</sup>; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas<sup>105</sup>; (vii) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica<sup>106</sup>; (viii) obstáculos



agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación<sup>107</sup>; (ix) los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas<sup>108</sup>; (x) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos<sup>109</sup>; (xi) la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación<sup>110</sup>; y (xii) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición<sup>111</sup>.

A su vez -por otra parte-, ha constatado problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan y que no afectan ni a las mujeres no desplazadas ni a los hombres desplazados. Estos, de acuerdo con la jurisprudencia son (i) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas<sup>112</sup>; (ii) problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización<sup>113</sup>; (iii) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación<sup>114</sup>; (iv) el enfoque a menudo “familista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabeza de familia<sup>115</sup>; y (v) la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla<sup>116</sup>.

Como se observa, la categoría de mujeres implica, por una parte, una agudización de las formas de violencia a partir de la condición de género y, por la otra, una diferenciación y, por tanto, una consideración especial por parte de las instituciones estatales no sólo al momento de verificar su categoría de víctima del conflicto armado interno, sino a su vez, una especial identificación de las diferentes medidas de reparación a que tiene derecho por su condición de víctima.

Por su parte, frente a la desaparición forzada, de acuerdo con la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, son víctimas, por una parte, la persona desaparecida y, por la otra, “toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada”. Por tanto, la comisión de este delito puede generar numerosas víctimas<sup>117</sup>.

Aquí, conforme con diferentes instrumentos internacionales y la doctrina, las mujeres pueden ser víctimas de desaparición forzada a partir de dos aristas fácticas. La primera consiste en las mujeres que son desaparecidas forzadamente; mientras que la segunda se centra en las mujeres que sufren las desapariciones forzadas de sus seres queridos.

En efecto, cuando las mujeres son desaparecidas de manera forzada por su condición de ser mujer, también son víctimas de violencia de género<sup>118</sup>. Asimismo, la comisión de este delito también es fuente de diversas situaciones que vulneran los derechos humanos de las mujeres, tales como la violencia sexual y el embarazo forzado, así como la grave exposición a sufrimientos y humillaciones<sup>119</sup>. Debido a su condición de género y, en particular, a su capacidad de reproducción, las mujeres suelen emplearse como herramienta para alcanzar objetivos específicos; en otras palabras, conforme con la Observación, el cuerpo de las mujeres es utilizado como una estrategia de control social<sup>120</sup>. Esta situación genera que las mujeres sean doblemente victimizadas ya que, por una parte, son desaparecidas de manera forzada y, por la otra, son víctimas de delitos concretos tales como abusos o embarazos no deseados<sup>121</sup>.

Por su parte, cuando las mujeres que sufren las desapariciones forzadas de sus seres queridos, los roles de género discriminan a las mujeres en su tránsito de la esfera privada a la esfera pública con motivo de la defensa de sus derechos<sup>122</sup>. La asunción de la vida pública demuestra la posición asimétrica para las mujeres como consecuencia de desigualdades estructurales en sociedades patriarcales. Estas mujeres no solo asumen los daños sociales, económicos y psicológicos de la desaparición de un familiar, sino también las

desigualdades de género en la búsqueda de verdad y justicia<sup>123</sup>. En ese sentido, investigar la verdad sobre los desaparecidos constituye un derecho para reconstruir y estabilizar la unidad familiar, siendo la familia base de la sociedad<sup>124</sup>. La verdad, entonces, es una de las formas en que el remedio cobra sentido en casos de conflicto armado. Ahora bien, el reconocimiento de la mujer como víctima es otro escenario en que la esta empieza a soportar los diferentes efectos de las violaciones sufridas como consecuencia de dicho delito.

Por lo anterior se evidencia que, dentro de la categoría de víctima del conflicto armado interno, la categoría de mujeres imprime la necesidad de, por una parte, condicionar la actividad legislativa, judicial y administrativa en torno a las concreciones de facetas como la reparación u otro tipo de garantías para la protección de los derechos humanos de las mujeres y, por la otra, a evidenciar las diferentes y posibles vulneraciones a los derechos humanos que sólo reciben las mujeres por su condición, no solo de género, sino de raza, clase, etnia u otro elemento que se les distinga de este grupo poblacional.

### 3.2. El derecho fundamental a ser incluido en el Registro Único de Víctimas -RUV-

La Ley 1448 de 2011 reguló el RUV. Este, a su vez, fue reglamentado por el Decreto 1084 de 2015. Aquí, el RUV se definió como “una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas” y su manejo le corresponde a la UARIV; empero, la condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través del RUV, por ello, el registro no le confiere la calidad de víctima<sup>125</sup>. En ese sentido, el RUV es una herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 y, a su vez, es un instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas de garantía de derechos fundamentales de las víctimas<sup>126</sup>.

Pese a su función instrumental, la Corte Constitucional ha elevado a rango de derecho

fundamental la inscripción de las víctimas en el RUV127. Ello se debe a su capacidad para facilitar el acceso de este grupo poblacional –sujetos de especial protección constitucional- a diversos ámbitos de garantía de derechos fundamentales. De la misma manera, su inscripción condiciona la actividad estatal en torno a la garantía de derechos fundamentales; en otras palabras, la inclusión impone obligaciones estatales concretas para garantizar que las personas víctimas del conflicto armado tengan un reconocimiento y trato a partir del principio de dignidad humana.

Dentro de las garantías que pueden gozar las víctimas del conflicto armado como consecuencia de la inclusión en el RUV, de acuerdo con la jurisprudencia, son, entre otras, las siguientes:

- i. la posibilidad de afiliación al Régimen Subsidiado de Salud en caso de carecer de capacidad de pago para afiliarse al régimen contributivo;
- ii. determina el momento en el cual adquiere la ayuda humanitaria de emergencia o de transición y cesa, inmediatamente, la asistencia humanitaria inmediata. Asimismo, una vez superadas dichas carencias, permite la priorización al acceso a las medidas de reparación e indemnización, así como la posibilidad de avanzar en la superación de las condiciones de vulnerabilidad;
- iii. implica que la declaración del hecho victimizante se envíe a la Fiscalía General de la Nación para que inicie las investigaciones necesarias;
- iv. permite el acceso a programas de empleo contemplados para la población desplazada;
- v. posibilita, en general, el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011.

De manera concreta, la Corte Constitucional ha identificado, a partir de la consideración de la

inscripción en el RUV como derecho fundamental, reglas jurisprudenciales con respecto a la inscripción de las víctimas en dicho sistema, a saber:

- i. la falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con las condiciones para su inclusión, no solo afecta su derecho fundamental a ser reconocido como víctima, sino que además implica la vulneración de múltiples derechos fundamentales, tales como el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros<sup>128</sup>;
- ii. los funcionarios encargados deben suministrar información pronta, completa y oportuna sobre los derechos involucrados y el trámite que debe surtir para exigirlos<sup>129</sup>;
- iii. para la inscripción en el RUV únicamente deben ser exigidos los requisitos establecidos en la Ley<sup>130</sup>;
- iv. en virtud del principio de buena fe, las declaraciones y pruebas deben tenerse como ciertas, salvo que se demuestre lo contrario<sup>131</sup>;
- v. la evaluación debe tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad, en concordancia con el principio pro homine<sup>132</sup>.

### 3.3. La regla de temporalidad establecida en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011 estableció el procedimiento adecuado para que una persona pueda ser inscrita en el RUV. Este consiste en dos aspectos: el primero consiste en que la víctima presenta una declaración ante el Ministerio Público, la cual deberá ser valorada por la UARIV. En la valoración se verificarán los hechos victimizantes contenidos en la declaración y se consultarán las bases de datos de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. Una vez realizado dicho ejercicio, la UARIV deberá otorgar o denegar el registro en el RUV en un término no mayor a sesenta días.

De igual manera, la Ley 1448 de 2011 configuró la regla de temporalidad para la

presentación de la declaración del hecho victimizante. En efecto, la norma prevé tres escenarios de temporalidad donde la fecha determinante es la promulgación de la Ley 1448 de 2011 -10 de junio de 2011-.

El primero consiste en que, si el hecho victimizante ocurrió con anterioridad de la Ley 1448 de 2011, la víctima cuenta con un término de cuatro (4) años para presentar su declaración, contados a partir de la expedición de la misma<sup>133</sup>. Por su parte -segundo-, si el hecho victimizante ocurrió con posterioridad a dicha fecha, la víctima tiene dos (2) años para realizar su declaración a partir de la fecha del hecho victimizante<sup>134</sup>. Finalmente -tercero-, la norma prevé la regla de fuerza mayor como imposibilidad de realizar la declaración en los términos referidos<sup>135</sup>. Aquí, la norma establece que, una vez cesadas las causas que hayan impedido a la víctima presentar la solicitud en los términos anteriores, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento<sup>136</sup>.

El incumplimiento del requisito de temporalidad, conforme el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011, es causal de denegación de inscripción en el RUV por parte de la UARIV. En efecto, conforme la jurisprudencia constitucional, la existencia de un plazo para la realización de la declaración le permite al Estado “prever un número total de beneficiarios de las medidas contempladas por la Ley 1448 de 2011 y determinar el presupuesto para garantizar su efectivo cumplimiento”<sup>137</sup>.

En reiterada jurisprudencia, la Corte ha sostenido la necesidad de que los plazos establecidos para el acceso de las personas víctimas del conflicto armado sean razonables y proporcionados<sup>138</sup>. Del análisis de los términos previstos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011<sup>139</sup>, la Corte concluyó que resultan amplios y, a su vez, flexibles, en el sentido de permitir la fuerza mayor como criterio verificador de incumplimiento de los mismos<sup>140</sup>.

\* La influencia del derecho constitucional en el ordenamiento jurídico y la imposición de cargas a las víctimas del conflicto armado

El derecho constitucional ha permeado las diferentes imposiciones que el ordenamiento jurídico le impone a las personas que, como consecuencia de ser víctimas del conflicto armado, le son imposibles de cumplir. En diferentes oportunidades, la Corte Constitucional, tanto en sede de control abstracto como en sede de control concreto, ha identificado situaciones donde, por una parte, ha protegido a las víctimas del conflicto armado en diferentes escenarios -sociales, tributarios o civiles- considerando su calidad de víctima como una situación que implica la imposibilidad del cumplimiento de sus obligaciones y, por tanto, racionalización de imposición de cargas. Asimismo, dicha situación, en cumplimiento del mandato de igualdad -art.13 C.P.- ha generado beneficios concretos para que las personas víctimas del conflicto puedan, en mayor medida, retornar a su cotidianidad a través de programas sociales y educativos.

Este ejercicio propio de la interpretación del ordenamiento jurídico conforme con la Constitución implica una intervención del juez constitucional a las normas, categorías e instituciones propias de la legislación ordinaria que, en su aplicación a casos concretos, donde se evidencian situaciones de relación asimétricas, generarían consecuencias jurídicas que, a la luz del derecho constitucional, serían inadmisibles.

En materia de protección laboral, la jurisprudencia ha sido pacífica y reiterada en el tema de protección a las víctimas del conflicto armado. Así por ejemplo, en la sentencia T-015 de 1995, la Corte estudió la acción de tutela promovida por una mujer en representación de su hija, entonces menor de edad, en contra del Fondo de Caminos Viales pues, debido a que su esposo y padre, respectivamente, fuera secuestrado al desarrollar sus labores como topógrafo y, por tanto, la entidad accionada no pagaba las prestaciones sociales, al sostener que necesitaba la firma del secuestrado como autorización para el pago. 141

La Sala Sexta de Revisión de la Corte señaló que una persona secuestrada tenía derecho a los beneficios legales derivados del ejercicio de sus actividades laborales, en particular, a percibir, durante el tiempo que permanezcan ilegítimamente privado de la libertad, los salarios y las prestaciones sociales correspondientes con la finalidad de proteger los derechos fundamentales de los familiares . Destacó, además, que las normas laborales tienden a satisfacer la justicia social y a equilibrar la relación que existe entre los trabajadores y empresarios. Asimismo, sostuvo que el secuestro no está configurado como una causal de suspensión o terminación del contrato de trabajo y, por el contrario, los principios enunciados imponen la obligación de pagar el salario a quien, víctima de una desaparición forzada por obra de terceros, se ve imposibilitado para prestar sus servicios, quedando en estado de indefensión .

En la sentencia C-400 de 2003, la Corte estudio la exequibilidad de los parágrafos 1° y 2° del artículo 10 de la Ley 589 de 2000 que, entre otros temas, tipificó el delito de desaparición forzada y reguló algunas de sus consecuencias en materia laboral. La sentencia estudió tres cargos de inconstitucionalidad.<sup>142</sup> El primero, por el presunto tratamiento diferenciado injustificado que se establecía al ordenar que se continuara con el pago de salarios y honorarios correspondientes a los servidores públicos desaparecidos o secuestrados, pero no así a los trabajadores particulares . El segundo sobre la viabilidad de conceder la sustitución pensional a los beneficiarios de la víctima de desaparición forzada o de secuestro que se encontraba jubilada. Y el tercero, para solicitar que el pago del salario u honorarios del secuestrado, se realizara al curador, desde la fecha del secuestro o hasta los dos años posteriores a la última fecha en que se tuvo noticias del secuestrado, de acuerdo con la presunción de muerte por desaparecimiento del artículo 97 del Código Civil.

Al analizar si existía un tratamiento diferenciado ilegítimo al no pagar salarios u honorarios a los trabajadores desaparecidos, respecto de los que han sido secuestrados, la Corte consideró que efectivamente era así pues no existía un fin constitucionalmente valioso que justificara ese tratamiento distintivo y, por el contrario, existían argumentos constitucionales que demandaban para que los trabajadores desaparecidos recibieran el mismo tratamiento



legal asignado, en esta materia, a los trabajadores secuestrados.

Respecto al tratamiento diferente que en materia de pago de salarios u honorarios daban los enunciados normativos demandados a los trabajadores particulares que han sido desaparecidos forzosamente o secuestrados en relación con el dado a los servidores públicos en las mismas condiciones, la Corte concluyó que no existía ninguna razón que justificara suministrar una protección disminuida a la familia de un secuestrado o desaparecido que sea trabajador particular respecto de la familia de un secuestrado o desaparecido de un servidor público, pues en ambos casos el contenido de injusticia de los delitos es el mismo y también la demanda de protección de las familias de las víctimas. Lo anterior, comoquiera que el elemento fundamental no era el estatus ni la clase de vínculo laboral, sino la condición de privado injustamente de la libertad.

Mediante la sentencia T-1131 de 2008, la Corte Constitucional reiteró la protección de los derechos laborales de las personas víctimas de secuestro<sup>143</sup>. En esa oportunidad, se analizó una acción de tutela planteada por una ciudadana en contra de una empresa minera en la que trabajaba su esposo, prestando labores de seguridad en esta última. La accionante solicitaba la protección de sus derechos fundamentales y los de sus hijos a la vida digna, mínimo vital y a la seguridad social, por el no pago de los salarios que le correspondían con posterioridad al secuestro de su esposo. En el caso, la empresa se negaba a realizar los correspondientes pagos bajo el argumento de la existencia de un contrato a término fijo inferior a un año.

En la decisión, la Sala Primera de Revisión de la Corte negó la protección de los derechos fundamentales, pues la empresa demandada pagó a la actora los salarios devengados, aun sin la prestación efectiva del servicio. De esta forma, la Corte encontró que la empresa accionada obró conforme al deber de solidaridad establecido en el artículo 95 de la Constitución, aun sin tener certeza respecto a los motivos por los cuales el esposo de la accionante había desaparecido.

En la sentencia T-048 de 2016, la Corte Constitucional estudió dos acciones de tutela acumuladas en la que se reclamaba el pago de salarios de personas secuestradas<sup>144</sup>. La primera solicitud de amparo la formuló un ciudadano como guardador de su sobrina, debido a que los padres de la menor habían sido secuestrados mientras se encontraban laborando para la empresa en la que trabajaban. El accionante había presentado una solicitud en donde reclamaba los pagos de los salarios que debieron ser pagados a los padres de la menor. La empresa se negó a recibir la mencionada solicitud por cuanto carecía de nombre del funcionario al cual estaba dirigida. Por tal motivo, el guardador instauró acción de tutela por violación a los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital de la menor.

En la segunda demanda, la accionante, en representación de su hija menor de edad, presentó acción de tutela en contra del Ministerio de Defensa - Ejército Nacional con el objeto de que se ampararan sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y mínimo vital, debido a que el padre de la menor, quien era miembro activo de las fuerzas militares, fue secuestrado mientras se encontraba de regreso al Batallón Especial Energético y Vial del municipio de Tame - Arauca, donde desempeñaban sus funciones. De acuerdo con los hechos, el padre del militar reportó la desaparición de su hijo ante la Fiscalía General de la Nación, sin recibir información alguna. Los familiares radicaron ante el Ejército Nacional un derecho de petición en donde solicitaron el pago y la cancelación de los salarios dejados de percibir desde el momento de la desaparición, sin respuesta alguna.

La Sala Sexta de Revisión declaró la improcedencia de la acción de tutela, sin embargo sostuvo la regla de que a los beneficiarios de los trabajadores víctimas de los delitos de secuestro y desaparición forzada les asiste el derecho a recibir el pago de los salarios y prestaciones sociales que a éstos corresponden, hasta tanto se produzca su libertad o acaezca su muerte real o presuntiva. Asimismo, la Corte Constitucional consideró que el "fundamento de este derecho y de la correlativa obligación de los empleadores públicos y privados reside en la obligación del Estado de proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, en la proscripción de la desaparición

forzada, en la protección reforzada de quienes se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas como principios fundante del Estado Social de Derecho, en el amparo y protección integral de la familia como núcleo esencial de la sociedad, y el carácter fundamental y prevalente de los derechos de los niños” .

En relación con la protección del derecho a la salud y la educación de los familiares de las personas secuestradas, en la sentencia C-394 del 2007, este Tribunal Constitucional estudió la exequibilidad del artículo 2 y el artículo 15, parágrafo 3, de la Ley 986 de 2005, mediante la cual, entre otros temas, se crearon algunos instrumentos de protección a las víctimas del secuestro y sus familias<sup>145</sup>. En dicha oportunidad, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de dichos artículos, en el entendido de que eran aplicables a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, por omisión legislativa relativa al excluir injustificadamente de los beneficios de dicha Ley a este último grupo de víctimas.

Después de aclarar que los beneficios del pago de salarios y honorarios eran aplicables también a las personas y familiares víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, la Corte estudió la posibilidad de extender los beneficios en salud y educación que establecía la Ley para las personas víctimas del delito de toma de rehenes y desaparición forzada. En dicho estudio, la Corte consideró que con respecto al disfrute del derecho a la educación de los hijos de quienes han perdido la libertad arbitrariamente, también se activaba el deber del Estado (artículos 2° y 95 de la Constitución) a fin de que el acceso a dicho servicio público no resultara seriamente afectado con el acaecimiento de la retención del padre o de la madre del educando. Se enfatizó en que el Estado y la sociedad tienen el deber de propender por su goce efectivo de los derechos de los hijos de quienes han sido víctimas de una conducta como el secuestro, la desaparición forzada o la toma de rehenes.

Igualmente, la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-131 de 2008, resolvió una

acción de tutela instaurada por un ciudadano en contra de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional<sup>146</sup>. De acuerdo con los hechos, el actor había sido secuestrado en el año 1998 en el municipio de Miraflores en el Departamento del Guaviare y fue posteriormente liberado en el año 2001.

Durante el secuestro, fue sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes. Como consecuencia de ello, su condición de salud psiquiátrica se agravó, razón por la que padecía esquizofrenia paranoide. El 31 de octubre del 2001, la Junta Médico Laboral determinó que el accionante no era apto para prestar el servicio militar y, además, sufría una incapacidad laboral del 20.81%. En consecuencia, se le dio de baja y le fue suspendido el servicio médico. Por lo anterior, presentó acción de tutela para que la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional costeara el tratamiento de salud, debido a que la Dirección de Salud se negó a reevaluar su condición.

La Corte amparó los derechos fundamentales del demandante por considerar que se trataba de un sujeto de especial protección constitucional, no solo por su enfermedad, sino por las secuelas derivadas del conflicto armado interno -víctima del secuestro-. En criterio de la Sala Sexta de Revisión, la accionada no tuvo en cuenta el carácter degenerativo de la enfermedad del accionante; y desconoció que la jurisprudencia ha establecido que quienes prestan servicio militar pueden ver comprometido, con ocasión de dicho servicio, su derecho a la salud, dado que las condiciones que exige su condición de militares que, conlleva riesgo físicos y psicológicos. Por lo anterior, ordenó a la accionada determinar nuevamente si el accionante tenía derecho a la pensión de invalidez y prestar la atención especializada, hospitalaria, terapéutica y farmacológica que necesitara para superarse de las afecciones hasta el total restablecimiento de su salud.

En materia de protección tributaria de las personas secuestradas, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-690 de 1996, condicionó los literales a) y d) del artículo 580 del Decreto 0624 de 1989, por medio del cual se expidió el Estatuto Tributario<sup>147</sup>. De acuerdo

con la norma, las declaraciones de renta se entienden por no presentadas cuando no se presente en los lugares señalados para tal efecto y cuando no se presente firmada por quien deba cumplir el deber formal de declarar, o cuando se omita la firma del contador público o revisor fiscal existiendo la obligación legal.

La demandante sostenía que la norma no consagraba la fuerza mayor como causal que justificara la intervención de los agentes oficiosos para la presentación y firma de la declaración tributaria y, por tanto, hacía que los contribuyentes que se encontraran secuestrados o en situación de indefensión fueran discriminados, en relación con quienes gozaban de plena libertad, pues a los secuestrados se les exige el cumplimiento de una obligación perentoria que es imposible de cumplir tanto personalmente, como a través de su representante .

La Corte consideró que la norma era inconstitucional por no establecer la causal de fuerza mayor o caso fortuito que justificara la intervención de los agentes oficiosos para la presentación y firma de la declaración tributaria. De acuerdo con la decisión, la discriminación de las víctimas de secuestro respecto de quienes gozan de plena libertad y capacidad, originaba una injusticia e inequidad tributaria, que vulneraba los artículos 13, 95-9 y 363 de la Constitución.

Respecto a la protección civil, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-520 de 2003, decidió una tutela instaurada por un inmigrante -alemán- que formó una familia en Colombia y que para su sustento tenía un taller de mecánica<sup>148</sup>. El accionante adquirió un inmueble a través de dos (2) préstamos que solicitó a dos entidades bancarias. Cumplió con las cuotas mensuales de los préstamos adquiridos hasta el 15 de noviembre de 1997, cuando fue secuestrado por, en su momento, la guerrilla de las FARC. Sus familiares pagaron el rescate y fue liberado el 20 de junio de 1998. Por tales motivos, el accionante se encontraba en una situación económica precaria y solicitó la refinanciación de los préstamos sin recibir respuesta alguna por parte de los bancos titulares de sus deudas. En el caso concreto, la

Corte consideró que era admisible constitucionalmente la limitación del principio de la autonomía privada de los acreedores, en favor de los derechos de las personas secuestradas; asimismo, señaló que no era razonable exigir el cumplimiento de la obligación a una persona mientras se encontraba secuestrada y durante su fase de recuperación.

En particular, (i) destacó la imposibilidad de exigir las cuotas de la deuda durante el término del secuestro ; (ii) prolongó dicha inexigibilidad durante la fase de readaptación de la persona liberada; (iii) consideró que el derecho de acceso a la administración de justicia por parte de las entidades bancarias no se limitaba para efectos de la protección de los derechos fundamentales de los secuestrados; (iv) estableció la imposibilidad de aplicar las denominadas cláusulas aceleratorias que se habían pactado ; y, finalmente, (v) señaló que las entidades financieras estaban obligadas a renegociar con los deudores los intereses de la deuda en condiciones de viabilidad financiera, para permitir la recuperación económica de los deudores que habían sido secuestrados .

La imposición de cargas a las víctimas también se ha evidenciado en casos donde la negativa de inclusión en el registro de víctima se ha dado como consecuencia de que no lograron probar la ocurrencia de una causa externa - o fuerza mayor- que la imposibilitó de rendir su declaración oportunamente. En este sentido, frente al concepto de fuerza mayor -y caso fortuito-, el Código Civil ha establecido que: “Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por funcionarios, etc.”<sup>149</sup>. Estas disposiciones han sido aplicadas en aspectos tales como responsabilidad civil. Sin embargo, conforme la jurisprudencia constitucional, la interpretación que se hace de estas ficciones jurídicas en el ámbito civil no es idéntica a las realizadas bajo los preceptos constitucionales, “menos todavía tratándose de problemas políticos y sociales que, como es desplazamiento, conllevan una serie de situaciones complejas y dramáticas que necesariamente derivan en criterios de interpretación más amplios y más favorables en atención a los derechos fundamentales de las personas afectadas por este flagelo”<sup>150</sup>.

En efecto, mediante la sentencia C-1186 de 2008, la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que la definición establecida por el Código Civil sobre fuerza mayor debe interpretarse conforme Constitución y en el contexto fáctico de cada caso<sup>151</sup>. “Por ejemplo, la expresión “apresamiento de enemigos”, tiene una proyección específica a la luz de la Constitución en un contexto de conflicto armado o de violencia, aun localizada. Por eso, la Corte ha concluido, por ejemplo, que la circunstancia de estar la persona secuestrada es una causal de fuerza mayor”. “Así las cosas, aun cuando en una situación de conflicto armado irregular o de violencia localizada, ciertas personalidades o grupos poblacionales se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad frente a conductas como el secuestro, la desaparición forzada, la toma de rehenes y el desplazamiento forzado, no por eso dejan de estar sometidos a una fuerza que deviene irresistible e imprevisible. En esa medida, éstos serían claros ejemplos de personas sometidas a una fuerza mayor, tal como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte Constitucional”.

Esta interpretación ha sido precisada por la misma Corte en sede de control concreto. En efecto, mediante la sentencia T-156 de 2008, la Sala Cuarta de Revisión estudió un caso de una persona que le fue negada la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada como consecuencia de rendir, de manera extemporánea, la solicitud de inclusión<sup>152</sup>. En sede de revisión, la Corte constató que, como consecuencia del desplazamiento y la amenaza de muerte implícita que sufrió por parte de los paramilitares “el miedo constituyó una fuerza mayor que impidió la declaración en tiempo y que la desmovilización del grupo paramilitar sumada a las garantías del Estado hizo posible la superación de dicho temor”.

La jurisprudencia constitucional, a pesar de los diferentes escenarios constitucionales, ha estudiado la eficacia de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno a partir de varios bienes constitucionalmente relevantes como el principio de igualdad y la condición de víctima como sujeto de especial protección constitucional. Ello ha significado que (i) ser víctima del conflicto armado conlleva a ponderar el cumplimiento de deberes que, en virtud del ordenamiento jurídico están obligados a cumplir con la imposibilidad fáctica de su incumplimiento; (ii) el Estado -y en algunas ocasiones los particulares - están en la obligación de brindar asistencia social a estas grupo poblacional vulnerable; y, iii) las instituciones, situaciones, normas y conceptos del ordenamiento jurídico que impliquen afectaciones a las

diferentes posiciones jurídicas, deben tener en cuenta la condición de víctima del conflicto armado –sujeto de especial protección constitucional- para asignar cargas que, en el caso concreto, pueden ser desproporcionadas.

Por lo anterior, resulta inadmisibles que en los escenarios administrativos en donde las víctimas acudan a la UARIV para ser incluidas en el RUV, dicha entidad interprete la figura de fuerza mayor en su versión clásica del derecho civil, sin atender a las particularidades y necesidades de la población víctima del conflicto armado; en otras palabras, no tiene sentido que, aun hoy día, la UARIV esté reduciendo este concepto a casos de terremotos o naufragios, sin atender las dinámicas de violencia y amenazas que experimentan las comunidades flageladas por los actores ilegales.

Finalmente -y Por otra parte-, frente al delito de desaparición forzada, la jurisprudencia<sup>153</sup> ha establecido que, como se trata de un delito de ejecución permanente y siempre que a la fecha de realización de la declaración -o, en su defecto, la presentación de la acción de tutela- no se conozca el paradero de la persona desaparecida, los términos previstos en la Ley 1448 de 2011, a efectos de revisar la extemporaneidad, se empezarán a contabilizar a partir del conocimiento del paradero de la persona desaparecida forzosamente.

En sentencia T-393 de 2018<sup>154</sup>, la Corte Constitucional revisó la acción de tutela promovida por una mujer que declaró ser víctima, junto con sus dos hijas, del hecho victimizante de desaparición forzada de su compañero permanente -y padre-, ocurrido el 12 de agosto de 2012, y de desplazamiento forzado<sup>155</sup>. En dicho caso, la UARIV le negó la inscripción en el RUV como consecuencia de que la declaración fue hecha de manera extemporánea, pues fue realizada el 3 de diciembre de 2015, sin que evidenciara una circunstancia que demuestre fuerza mayor en los términos del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011<sup>156</sup>.

En sede de revisión, el Tribunal Constitucional amparó los derechos fundamentales de la



accionante y su núcleo familiar<sup>157</sup>. Consideró que “el hecho victimizante de desaparición forzada alegado por la accionante es un delito de ejecución permanente que continúa ejecutándose en el tiempo”, pues, para la fecha del fallo, el compañero permanente de la accionante continuaba desaparecido<sup>158</sup>. Por su parte, frente al desplazamiento forzado, aseveró que la accionada no hizo uso de mecanismos adicionales que le permitieran valorar la declaración de la actora respecto a los hechos de desplazamiento forzado, desconociendo así la condición de víctima de la accionante y de sus menores hijas al negarles la inscripción en el RUV con sustento en la extemporaneidad<sup>159</sup>. En tal sentido, la Corte precisó que la UARIV ignoró que la solicitud de inscripción en el RUV “es una herramienta técnica que constituye un requisito meramente declarativo y no constitutivo de tal condición”<sup>160</sup>.

## I. CASO CONCRETO

### A. SOBRE LA PROCEDENCIA FORMAL DE LAS ACCIONES DE TUTELA PRESENTADAS EN EL CASO CONCRETO

Legitimación por activa: con base en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha especificado las diferentes opciones del ejercicio de la acción de tutela<sup>161</sup>. A partir de ello, ha identificado cuatro (4) formas diferentes para su interposición, a saber: i) ejercicio directo, es decir, que el tutelante es la persona a la cual se le están vulnerando sus derechos fundamentales<sup>162</sup>; ii) por medio de representantes legales, caso en el cual la acción de tutela se promueve a nombre de los menores de edad, incapaces absolutos o personas jurídicas<sup>163</sup>; iii) mediante apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la calidad de abogado titulado y la solicitud debe anexar el poder especial para el caso, o en su defecto, el poder general respectivo; y, iv) mediante agencia oficiosa<sup>164</sup>.

En el presente caso, este requisito se encuentra satisfecho. Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948) y Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727) son quienes, presuntamente, están siendo afectadas en sus derechos fundamentales como consecuencia de las resoluciones que niegan su inclusión en el RUV.

Legitimación por pasiva: de acuerdo con el artículo 86 Superior, en concordancia con el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública o un particular en las condiciones concretas establecidas en las normas y la jurisprudencia. En el presente caso, la Sala considera que dicho requisito se cumple, toda vez que la UARIV es la autoridad pública competente para desarrollar las funciones en torno a la inscripción de las víctimas en el RUV.

Inmediatez: la Constitución establece que la acción de tutela puede ser promovida “en todo momento y lugar”. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la acción de amparo debe ser interpuesta en un término prudencial y razonable después de ocurridos los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos fundamentales. Esta regla no debe entenderse como una expresión de la caducidad de la acción, por el contrario, debe entenderse y evaluarse en los términos de la razonabilidad.

La razonabilidad de la inmediatez se evalúa a partir de la calidad del sujeto y la vulneración de sus derechos fundamentales. De manera concreta, tratándose de víctimas del conflicto armado, la jurisprudencia ha sostenido que la inmediatez debe ser evaluada de manera flexible, pues son sujetos de especial protección constitucional<sup>165</sup>.

La Corte Constitucional ha sostenido que las personas víctimas del desplazamiento forzado están expuestas a altos niveles de debilidad, indefensión y vulnerabilidad. Este delito genera

situaciones como i) la desarticulación social, el empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida; ii) la pérdida de acceso a la propiedad entre comuneros; iii) inseguridad alimentaria; iv) el incremento de la enfermedad y la mortalidad; v) la marginación; vi) la pérdida del hogar, del empleo, de la vivienda y la tierra<sup>166</sup>. Estas condiciones justifican la demora en el uso de los mecanismos con los que la víctima cuenta para demandar la protección de su vida, honra, bienes, libertad y seguridad. Por las anteriores razones, la Sala considera que, en este caso, el requisito de inmediatez se cumple.

En el caso de Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948), la UARIV negó la inscripción en el RUV, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, mediante la resolución N° 2017-80496 del 17 de julio de 2017. Esta decisión fue objeto solicitud de revocatoria directa, la cual fue resuelta el 20 de junio de 2018 por medio de la Resolución N° 2018-34696 y la acción de tutela fue promovida el 16 de noviembre de 2018, en ese sentido, transcurrieron cerca de cinco (5) meses entre la última actuación y la presentación de la acción de tutela, término que la Sala encuentra razonable.

Frente al caso de Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727), la UARIV negó la inscripción en el RUV, por el hecho victimizante de desaparición forzada del que fue víctima su hijo, mediante Resolución N° 2016-199164 del 18 de octubre de 2016. Posteriormente, la accionante presentó recurso de reposición y apelación contra dicho pronunciamiento, los cuales fueron resueltos, desfavorablemente, a través de las resoluciones N° 2016-199164R del 22 de marzo de 2017 y N° 2017-56038 proferida el 3 de octubre de 2017 respectivamente. Por su parte, la acción de tutela fue presentada el 11 de abril de 2019. En ese sentido se evidencia que han transcurrido un año, seis meses y ocho días entre la última actuación administrativa y la solicitud de tutela.

Podría pensarse que la acción de tutela en el presente caso es improcedente por no cumplir con el presupuesto de la inmediatez. Sin embargo, para la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, este término es razonable, por tres razones: (i) se trata de una mujer

víctima del conflicto armado; (ii) la accionante argumentó que los grupos armados al margen de la ley le infundían temor y miedo a través de amenazas en contra de su vida y la de sus familiares si acudía a las autoridades. Esto, sin que signifique un prejuizgamiento, es una condición a tener en cuenta al momento de verificar la capacidad de la tutelante para agenciar sus derechos; y (iii) la notificación de la Resolución N° 2017-56038 del 3 de octubre de 2017 se presentó el 1 de abril de 2019<sup>167</sup>, esta situación se constata con el formato de notificación personal presentado por la accionada, el cual no se encuentra debidamente diligenciado, lo que demuestra que dicha diligencia no se llevó a cabo al momento de la promulgación del acto administrativo, sino en la fecha precitada. Y, a su vez, se constata por la manifestación de la accionante que afirma que la notificación se surtió en tal fecha, sin que esto fuera controvertido por la UARIV.

De lo anterior, se desprende que trascurrieron diez días desde el momento en que la accionante se enteró del contenido de la última resolución proferida por la UARIV y la presentación de la tutela, tiempo que la Sala estima razonable en los términos de la jurisprudencia constitucional y hace que en este sentido la acción se torne procedente.

Subsidiariedad: conforme con la Constitución, se puede acudir a la acción de tutela cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, o existiendo, éste no sea idóneo y eficaz, o salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable<sup>168</sup>. Por ello, la Constitución y el Decreto 2591 de 1991 previeron tres (3) hipótesis en torno a las diferentes opciones de evaluación de este requisito.

El primero, cuando el ordenamiento jurídico no prevé un medio judicial ordinario o extraordinario para la defensa del derecho afectado, la acción de tutela procede y el amparo otorgado por el juez constitucional es permanente<sup>169</sup>. El segundo consiste en la existencia un medio judicial ordinario o extraordinario para la protección de los derechos fundamentales, pero éste no es idóneo y eficaz. Por esto, si el mecanismo no cuenta con dichas características, la tutela desplaza dichos medios y el amparo del juez será definitivo<sup>170</sup>. Finalmente, el tercero consiste en que, aun cuando los mecanismos judiciales sean idóneas y eficaces, la protección constitucional procede de manera transitoria cuando

(i) exista una amenaza de que ocurra un daño grave e inminente y (ii) que se requieran medidas urgentes e impostergables para la protección de los derechos fundamentales<sup>171</sup>.

Adicionalmente, cuando quienes promueven la acción de tutela son sujeto de especial protección constitucional, el examen de procedencia se hace menos estricto, a través de criterios más amplios, pero no menos rigurosos<sup>172</sup>.

Mediante la Sentencia T-192 de 2010, la Sala Quinta de Revisión sostuvo que la acción de tutela era el medio judicial más idóneo y expedito para la protección de las víctimas de desplazamiento forzado, dado que (i) aunque existen otros medios de defensa judicial para la garantía de sus derechos fundamentales, éstos no son idóneos ni eficaces debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran<sup>173</sup>; (ii) no es viable exigir el previo agotamiento de recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, pues, debido a la necesidad de un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada<sup>174</sup>; y, (iii) por ser sujetos de especial protección constitucional, dada su condición especial de desamparo, vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran, requieren de una defensa constitucional, por lo que el juez de tutela debe evaluar con particular atención las circunstancias de debilidad manifiesta<sup>175</sup>.

Por su parte, en la Sentencia T-006 de 2014, la Sala Segunda de Revisión de este Tribunal señaló que el concepto de víctima no es un criterio meramente retórico<sup>176</sup>. Por el contrario, su estatus obliga a las autoridades judiciales a reconocer que se trata de una población especialmente protegida y que se encuentran en una situación dramática al soportar cargas excepcionales<sup>177</sup>. Ello implica que su protección es urgente con la finalidad de satisfacer sus necesidades más apremiantes<sup>178</sup>. “Así, en los casos de desplazamiento forzado, dadas las condiciones de los accionantes que en su gran mayoría son personas de escasos recursos económicos, que se encuentran excluidos de los beneficios de la educación y la cultura y que desconocen los procedimientos existentes para la defensa de sus derechos; exigirles un conocimiento jurídico experto en la reclamación de los mismos y en el agotamiento previo de

los recursos ordinarios es en criterio de esta Corporación desproporcionado”179.

Por su parte, tratándose de víctimas del conflicto armado por desaparición forzada, la Corte Constitucional, en Sentencia T-171 de 2019180, sostuvo que “en la jurisprudencia constitucional se ha establecido que las víctimas del conflicto armado interno han estado expuestas a un contexto de violencia, por tanto, se encuentran en una situación de vulnerabilidad y son sujetos de especial protección constitucional. En ese sentido, el análisis de subsidiariedad es flexible dada esa situación de vulnerabilidad no es exigible para este grupo de ciudadanos que sigan el curso ordinario del proceso contencioso administrativo, especialmente cuando las víctimas ya han trasegado el camino ante las entidades públicas y han presentado los recursos que ante esas mismas autoridades deben agotar, por ello, cuando el ejercicio de los derechos de los que son titulares las víctimas dependen de la inscripción en el RUV, la tutela resulta ser el instrumento eficaz para salvaguardar sus derechos”181.

Por lo anterior, la Corte Constitucional ha estimado que, cuando se trata de proteger los derechos fundamentales de las víctimas, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para exigir la garantía de sus derechos fundamentales. En efecto, dada su condición de especial protección constitucional, resulta desproporcionado exigirle a esta población que acuda a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para atacar, por ejemplo, el acto administrativo que niega la inscripción al RUV, especialmente, como en los presentes casos, cuando las accionantes promovieron, de manera oportuna, los recursos pertinentes ante la administración -sin que ello implique una obligación al momento de verificar la subsidiariedad de la acción de tutela-182.

Al respecto, la Sala Novena encuentra que Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948) es víctima del delito de desplazamiento forzado, en el marco del conflicto armado interno. Adicionalmente, al rastrear la información en distintas bases de datos, se evidencia que, tanto en la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

-ADRES- como en el Registro Único de Afiliados -RUAF-, se encuentra afiliada a la Caja de Compensación Familiar de Atlántico en el régimen subsidiado y, a su vez, figura como madre cabeza de hogar<sup>183</sup>. Igualmente, al verificar el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN-, la accionante se encuentra calificada con un puntaje de 16.51184.

Por su parte, en el caso de Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727), la Sala constata que es un sujeto de especial protección constitucional, no sólo por su condición de víctima, sino también, por ser persona de la tercera edad, pues está próxima a cumplir setenta y tres (73) años. De la misma manera, al verificar la información en las bases de datos del ADRES y del RUAF<sup>185</sup>, se evidencia que se encuentra en estado retirado de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM EPS, en el régimen subsidiado y, además, inscrita como cabeza de familia. Adicionalmente, tiene un puntaje de 22,44 en el SISBEN<sup>186</sup>. Para la Sala, lo anterior implica que la acción de tutela sea el mecanismo expedito para reclamar la protección de sus derechos fundamentales.

Asimismo, tanto en el caso de Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948) como en el caso de Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727), las condiciones de vulnerabilidad de las accionantes pueden, de acuerdo con la jurisprudencia, ser protegidas de manera más amplia por parte del juez constitucional.

Lo anterior se justifica en que, por una parte, pese a la existencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, éste carece de entidad suficiente para resolver el problema jurídico planteado, pues su análisis es de legalidad y, por tal motivo, la resolución del caso concreto podría llevarse a cabo mediante un ejercicio de subsunción. En segundo lugar, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se debe ejercer mediante apoderado judicial, mientras que la tutela no exige presentarse mediante abogado.

La Sala resalta que las accionantes actúan a nombre propio, sin asesoría legal, y que son víctimas del conflicto armado interno, de lo cual es razonable asumir en el presente caso que la exigencia de contar con un abogado puede ser desproporcionada. Del mismo modo, es desproporcionado imponerle la carga de agotar los recursos ordinarios para garantizar la procedibilidad de la acción de tutela, no sólo por la urgencia con que se requiere la protección -dada la condición de vulnerabilidad en ambos casos, necesitan de las ayudas ofrecidas por el Estado mediante la inscripción en el RUV-, sino por la complejidad técnico-jurídica del medio de control de nulidad y restablecimiento y el acceso a la administración de justicia contencioso administrativa.

Además, tanto en el caso de Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948) como en el caso de Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727), las medidas cautelares establecidas en la Ley 1437 de 2011, pueden no ser procedentes, por tres razones.

La primera, le imprime una carga a las accionantes de demostrar el *fumus boni iuris* -certeza del derecho- y el *periculum in mora* -peligro en la demora- para que el juez, en su discrecionalidad, decida si otorga las medidas cautelares o no. En segundo lugar, prima facie la actuación de la UARIV puede ser ajustada a la Constitución. En efecto, aplicó la regla de extemporaneidad conforme el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, en ese sentido, su actuación estuvo aparentemente dentro de los límites de la legalidad<sup>187</sup>. En tercer lugar, la decantada jurisprudencia constitucional ha establecido que los términos indicados en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 son prudenciales y proporcionados para el acceso de la víctima al RUV<sup>188</sup>, razón por la cual, las actuaciones de la UARIV gozan de aparente legalidad.

Por las anteriores hipótesis descritas, existen dudas razonables sobre la procedencia de las medidas cautelares, pues para ello es necesario que la demanda esté razonablemente



fundamentada en derecho<sup>189</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional considera que las acciones de tutela presentadas por Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948) y por Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727) cumplen con la totalidad de los presupuestos de procedibilidad.

#### A. SOBRE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS ACCIONANTES EN EL CASO CONCRETO

En el presente apartado, la Sala revisará, de manera separada, si la UARIV vulneró los derechos fundamentales de Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948) y Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727).

a. Sobre la vulneración de los derechos fundamentales de Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948)

\* La aplicación de la regla de temporalidad de la declaración en el RUV en el caso concreto

Dina Luz Soto Arias fue víctima del delito de desplazamiento forzado ocurrido el 17 de julio de 2002 en el municipio de Chimichagua-Cesar-. Por ello, el 27 de abril de 2015 realizó, ante el Ministerio Público, la respectiva declaración, con la finalidad de ser incluida en el RUV. Al no recibir respuesta, se acercó ante la UARIV para averiguar sobre el estado de su solicitud. Sin embargo, le comunicaron que no existía había registro de trámite alguno. Luego de ello, el 20 de abril de 2017, realizó una nueva petición para la inclusión en el RUV. Solicitud que

según la UARIV fue hecha de forma extemporánea, sin que se alegara, por parte de la tutelante, la existencia de fuerza mayor, a efectos de obviar los términos establecidos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

Se evidencia que la accionante hizo dos declaraciones. La primera el 20 de abril de 2015 y la segunda el 18 de abril de 2017. De acuerdo con el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, el plazo para declarar expiraba el 10 de junio de 2015. Sin embargo, la UARIV solo tomó en consideración la solicitud realizada el 18 de abril de 2017, desconociendo aquella hecha en abril de 2015, concluyendo que no se cumplió con el término establecido.

Por ello, la Sala considera que se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a ser reconocido como víctima y a la inclusión en el RUV. En efecto, según la Corte Constitucional, “el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”<sup>190</sup>. De lo anterior, se establece que las actividades estatales están reglamentadas previamente, ello con la finalidad de garantizar limitaciones a la discrecionalidad e impedir ejercicios arbitrarios de poder.

En el caso concreto, si el procedimiento administrativo de inclusión en el Registro Único de Víctimas se encontraba establecido y reglamentado en la Ley 1448 de 2011, esta Corporación no evidencia razón suficiente para que no se le haya dado aplicación al trámite, pues, aun cuando Dina Luz Soto Arias presentó la declaración en el término establecido, la autoridad estatal no la tuvo en cuenta a efectos de estudiar la posibilidad de su inclusión en el RUV.

De ello, se constatan una serie de actuaciones inconstitucionales que terminan por vulnerar

los derechos fundamentales. Primero, el no dar trámite a la primera petición de la tutelante para su inclusión en el RUV, segundo, el interpretar como no presentada la solicitud en el término oportuno y, por tanto, basarse en la segunda presentación para efectos de contabilizar los términos. En efecto, la decisión de ni inclusión de la UARIV relacionada con el hecho de que el desprendible no acreditaba la falta de presentación de la solicitud, no es razonable ni se ajusta a derecho. Dicho desprendible, se cree, correspondía al comprobante de que la accionante rindió declaración. No obstante, la falta de claridad de la información que contiene no es razón suficiente para atribuir la carga -o la culpa- a la víctima de que su solicitud haya quedado efectivamente reportada. Lo anterior solo se traduce en la desorganización de la entidad, lo cual conllevó la negación de un derecho fundamental.

Estas actividades le permiten a la Corte Constitucional confirmar que (i) la UARIV aplicó erróneamente el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, pues se alejó del principio de favorabilidad y el principio pro homine, los cuales, de acuerdo con la jurisprudencia, son criterios hermenéuticos de interpretación; y, a su vez, (ii) impuso una carga desproporcionada a la accionante al tener que soportar los efectos jurídicos de no ser reconocida como víctima ni incluida en el RUV, como consecuencia de errores atribuibles a la administración. Por tal motivo, la Sala considera que la Procuraduría General de la Nación deberá realizar una investigación con la finalidad de determinar las condiciones fácticas y las eventuales faltas disciplinarias a que haya lugar como consecuencia de la pérdida de información aportada por la accionante en la declaración rendida en el registro físico correspondiente al formulario CG000176209, calendado el 27 de abril de 2015.

Finalmente, la Sala considera que no se está vulnerando el derecho a la igualdad de las demás víctimas del conflicto armado que deben iniciar ante la UARIV, en relación con la protección de los derechos de la accionante vía tutela, toda vez que Dina Luz Soto Arias presentó de manera oportuna la solicitud para ser beneficiaria del RUV, en ese sentido, tramitó su petición conforme las reglas de la Ley 1448 de 2011.

\* Sobre la inscripción en el RUV de la accionante y su núcleo familiar

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional constata que, del material probatorio que reposa en el expediente, no le es posible ordenar la inclusión en el RUV por vía de la acción de tutela. Ello como consecuencia de que no se aportan pruebas suficientes que soporten su versión sobre los hechos victimizantes, sino, por el contrario, únicamente refiere como prueba la existencia de la declaración ante el Ministerio Público dentro de los términos exigidos por la Ley 1448 de 2011, conforme se demostró en el acápite anterior.

Ante dicha situación, la Corte considera que, para un mejor análisis de las condiciones fácticas y contextuales de la accionante, es necesario que la UARIV, institución que tiene las condiciones técnicas y fácticas idóneas para revisar la relación del hecho victimizante de la accionante con el conflicto armado, se pronuncie sobre la posibilidad de que Dina Luz Soto sea inscrita en el Registro Único de Víctimas y, así, poder gozar de los beneficios que de ello se desprende.

Por las anteriores razones, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional revocará la sentencia de segunda instancia del 4 de febrero de 2019 proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar -Sala de Decisión Penal-, amparará los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a ser reconocido como víctima del conflicto armado interno y a ser incluido en el Registro Único de Víctimas de Dina Luz Soto Arias, con base en la parte motiva de la presente providencia, dejará sin efecto la Resolución 2017-80496 del 17 de julio de 2017 y la Resolución N° 201834696 del 20 de junio de 2018, proferidas por la UARIV mediante las cuales se niega la inclusión a Dina Luz Soto Arias y se resuelve la solicitud de revocatoria directa, respectivamente, de acuerdo con las consideraciones realizadas en la presente sentencia; y, finalmente, ordenará a la UARIV que, en el término de dos (2) días siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a realizar la valoración de los hechos declarados por Dina Luz Soto Arias del hecho victimizante ocurrido el 17 de julio de 2002, ocurrido en el municipio de Chimichagua -Cesar-. Lo anterior con la finalidad de establecer si es viable o no su inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV-.

a. Sobre la vulneración de los derechos fundamentales de Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727)

Florentina García es víctima del conflicto armado por el hecho victimizante de desaparición forzada de su hijo -Henry Miguel Capataz García-, ocurrido el 23 de febrero de 2013. El delito fue cometido en el municipio de Puerto Santander-Norte de Santander-, sin que a la fecha de presentación de la acción de tutela se conociera el paradero de su familiar. Por ello, el 4 de marzo de 2013, la solicitante presentó denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, sede El Banco-Magdalena-, la cual, de acuerdo al escrito de tutela, se encuentra en investigación.

El 9 junio de 2015, declaró dicho hecho victimizante ante la Personería Municipal de El Peñón-Bolívar-, ello con la finalidad de que, junto con su esposo, fuesen incluidos en el RUV. Afirmó que le fue imposible realizar con anterioridad dicha petición, pues fue amenazada por quienes desaparecieron forzosamente a su hijo. El 18 de octubre de 2016, la UARIV no incluyó a Florentina García de Capataz y a su grupo familiar en el RUV, al argumentar que la solicitud se presentó de manera extemporánea y, a su vez, no demostró razón alguna -fuerza mayor- que hiciera excusable su demora.

De acuerdo con lo anterior, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional realizará dos consideraciones: la primera, verificar si la aplicación de la regla de temporalidad prevista en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 por parte de la UARIV fue llevada a cabo conforme la jurisprudencia constitucional; la segunda, estudiar si en el caso concreto se evidencian los requisitos para que la accionante y su núcleo familiar puedan ser inscritos en el Registro Único de Víctimas.

\* Sobre la aplicación de la temporalidad en el caso concreto

El 23 de febrero de 2013 desapareció Henry Miguel Capataz en el municipio de Puerto Santander. Según la regla establecida en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, la tutelante tenía plazo de presentar la declaración del hecho victimizante hasta el 23 de febrero de 2015 y la solicitud tuvo lugar el 9 de junio de 2015, es decir, un (1) mes y quince (15) días posteriores al término señalado para realizarla. En ese sentido, de manera preliminar, la petición de la accionante fue rendida de manera extemporánea. Sin embargo, la Sala considera que existió una vulneración a los derechos fundamentales a la vida digna, a ser reconocidos como víctimas, a la inclusión al Registro Único de Víctimas y al debido proceso administrativo, pues (i) no se valoraron los argumentos de la solicitante en torno al temor como causal de inaplicación de la regla de la temporalidad; (ii) pretermitió la posición de la Personería Municipal de El Peñón-Bolívar- sobre el temor y la zozobra de la accionante; (iii) existió una falta de argumentación por parte de la UARIV al momento de negar la inclusión en el RUV; y, (iv) desconoció la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación de las reglas de temporalidad en delitos de ejecución continuada cuando los mismos no se han consumado.

En efecto, en el trámite administrativo, la accionante afirmó que “hemos sido advertidos mediante llamadas telefónicas y además utilizan personas desconocidas que se acercaran a nosotros a advertirnos que como denunciáramos la desaparición de mi hijo ante las autoridades, los muertos en la familia continuarían, y es tan evidente la situación que hasta nos pidieron dinero en algunas ocasiones pero nunca nos demostraron que seguía con vida mi hijo, estas llamadas lo que infunden en mí y en mi familia es miedo y zozobra, a esto nos han llevado los responsables de la desaparición de mi hijo, quienes además son miembros de grupos armados al margen de la ley, nos tenían amedrantados con sus amenazas de muerte, y más aún por la zona donde vivimos (...)”<sup>191</sup>.

De lo anterior, se evidencia la incapacidad de Florentina García de Capataz y su núcleo

familiar para realizar, de manera temprana, la declaración del hecho victimizante de “desaparición forzada”, como consecuencia de las diversas amenazas de las que ha sido víctima por parte de los grupos armados al margen de la ley. Estas situaciones generan, en un contexto de violencia y conflicto, temor y zozobra sobre la población civil, donde su principal reflejo es la imposibilidad de acudir a las instituciones estatales en busca de protección en su vida, honra, bienes, seguridad y libertad.

Igualmente, existió una falta de argumentación por parte de la UARIV al momento de negar la inclusión en el RUV. En efecto, la negativa se basó exclusivamente en la extemporaneidad de la solicitud sin tener en cuenta otros elementos de juicio que pudieron incidir en la tardanza, como lo son las amenazas y, en general, la zozobra y el terror infundido a Florentina García de Capataz si acudía a las autoridades correspondientes. De igual manera, la UARIV no se refirió a las pruebas aportadas por la accionante en el trámite de tutela. No sólo no las consideró, sino que tampoco las contravirtió. En ese sentido, la entidad accionada obvió las diferentes actuaciones realizadas por la accionante, tales como (i) evidenciar la denuncia ante la Fiscalía General de la Nación – Seccional El Banco -Magdalena-; (ii) aportar los recortes de prensa que demuestran la ocurrencia de los hechos; (iii) demostrar la situación de conflicto armado y el contexto en el que este se desarrollaba por medio del Comunicado del 3 de octubre de 2012 suscrito por la Defensoría del Pueblo, en el cual se describió cual era la situación que atravesaba la población de la zona ante la presencia de los “Urabeños” por la fecha en la que ocurrió el hecho victimizante.

Ello vulnera los derechos fundamentales a ser reconocido como víctima, a la inclusión en el RUV y al debido proceso administrativo, toda vez que es deber de la UARIV verificar, de manera cuidadosa, las situaciones fácticas descritas por la accionante en torno a los hechos que le impidieron realizar de manera oportuna la declaración del hecho victimizante de desaparición forzada, y que la simple confrontación de fechas con la finalidad de rechazar o no la solicitud en los términos de la Ley 1448 de 2011 desconoce la presunción de buena fe y, asimismo, invierte la carga de la prueba a la víctima sobre la obligación de probar que el hecho victimizante tiene una relación con el conflicto armado interno, lo cual no solo es

desproporcionado, sino inconstitucional.

La UARIV, al negar la inscripción en el RUV a Florentina García de Capataz y su núcleo familiar, desconoció sus derechos fundamentales. Como se evidenció, la entidad demandada no utilizó información suficiente en el proceso de valoración de la declaración presentada por la accionante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, y en el artículo 28 del Decreto 4800 de 2011, que garantiza el debido proceso, la buena fe y el principio de favorabilidad que deben regir las actuaciones de esta entidad en beneficio de quien alega ser víctima, en el presente caso, del delito de desaparición forzada de su hijo. De esta forma, la Sala encuentra infundada la decisión adoptada, por cuanto se desconoció la condición de víctima de la accionante y de su núcleo familiar.

Finalmente, la UARIV desconoció la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación de las reglas de temporalidad en delitos de ejecución continuada cuando los mismos no se han consumado. En efecto, de acuerdo con lo señalado por Florentina García de Capataz, a la fecha de presentación de la acción de tutela, no se ha conocido aún el paradero de su hijo. La jurisprudencia<sup>193</sup> ha establecido que, como se trata de un delito de ejecución permanente y siempre que a la fecha de realización de la solicitud -o, en su defecto, la presentación de la acción de tutela- no se conozca el paradero de la persona desaparecida, los términos previstos en la Ley 1448 de 2011, a efectos de revisar la extemporaneidad, se empezarán a contabilizar a la consumación de dicho delito.

En el caso concreto, de acuerdo con la accionante y con la investigación de la Fiscalía General de la Nación, se desconoce la ubicación de su hijo, en otras palabras, la desaparición forzada sigue ejecutándose continuamente en el tiempo. Por tal motivo, la declaración de este hecho victimizante fue realizada a tiempo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional vigente.



Por todo lo anterior, la Sala considera que la UARIV realizó (i) una indebida aplicación de las normas legales para evaluar y decidir la petición; (ii) desconoció que el hecho victimizante “desaparición forzada” es un delito de ejecución permanente, que se consuma, hasta tanto se tenga información de la privación o la aparición del cadáver; (iii) profirió una decisión sin una motivación suficiente; y (iv) exigió que la interesada justificara la demora de su declaración, ignorando, tal vez, el desconocimiento que ésta tenía de sus propios derechos, y el temor por los hechos ocurridos con su hijo, lo que constituyó una limitante formal para acceder al registro.

\* Sobre la inscripción en el RUV de la accionante y su núcleo familiar

La Corte ha ordenado la inscripción de manera directa de personas en el RUV o la revisión de la negativa del registro<sup>194</sup>. Ello, siempre y cuando se verifique que la UARIV (i) interpretó las normas aplicables de manera contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; (ii) exigió formalidades irrazonables o desproporcionadas o impuso limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; (iii) profirió una resolución sin motivación suficiente; (iv) negó la inscripción por causas ajenas al solicitante; o (v) impidió que el solicitante exponga sus razones, o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro<sup>195</sup>.

La Defensoría del Pueblo, en el informe de riesgo N° 023-12, de inminencia para el corregimiento de Buenos Aires del municipio de El Peñón en el departamento de Bolívar, para proteger a la población civil que habita en el predio Las Pavas, sostuvo lo siguiente:

“El municipio El Peñón, limita al oriente con el municipio de Tamalameque (Cesar), al Occidente con el municipio de San Martín de Loba (Bolívar), al Norte con el municipio de El Banco (Magdalena); al Sur con el municipio de Regidor (Bolívar).

El corregimiento Buenos Aires está ubicado a tres (3) horas de la cabecera municipal por vía fluvial, o por carretera en mal estado. Por su parte, para llegar al predio Las Pavas, es necesario transitar por una zona boscosa a una hora de camino desde el corregimiento o transportarse en moto-taxi desde el municipio de Regidor en el municipio de Bolívar.

El corregimiento Buenos Aires, geográficamente adquiere una gran importancia debido a las ventajas que ofrece para la movilidad de los actores armados ilegales porque se encuentra interconectado por el brazuelo Papayal, afluente del río Magdalena, utilizado por el grupo armado ilegal los “Urabeños” como ruta expedita para el transporte de sustancias alucinógenas y metales preciosos provenientes de la extracción ilegal de vetas auríferas a través de retroexcavadoras proveniente de Barranco de Loba y San Martín de Loba, productos que son acopiados y enviados a través de los municipios de Regidor, La Gloria y Aguachica con destino a zonas fronterizas como el Departamento de Norte de Santander”

Del informe se evidencia, por una parte, que existe una presencia importante de actores armados al margen de la ley donde reside la accionante y, por ello, se deduce un fuerte control ilícito sobre la población civil que, como en el caso concreto, se traduce en temor generalizado y zozobra para acudir a las instituciones estatales con la finalidad de buscar protección. Además de lo anterior, el actuar delictual, para la fecha, se expande hasta la zona fronteriza limitante con el Estado Venezolano.

En ese sentido, tal y como lo sostuvo el juez de primera instancia, el hecho de que se hubiera perpetrado la desaparición forzada de Henry Miguel Capataz Murcia en un contexto de violencia generalizada, permite concluir una relación cercana y suficiente entre el hecho victimizante y el conflicto armado interno, lo cual sitúa a la accionante y a su núcleo familiar en la condición de víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, la UARIV (i) interpretó las normas aplicables de manera contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; (ii) profirió una resolución sin motivación suficiente, pues únicamente se refirió a la regla de extemporaneidad sin verificar las condiciones fácticas de la accionante y la violencia

generalizada en el municipio donde reside.

Asimismo, del restante material probatorio que reposa en el expediente, se encuentra la denuncia realizada el 4 de marzo de 2013 ante la Fiscalía General de la Nación – Seccional El Banco -Magdalena-y los dos (2) recortes de prensa que dan cuenta de los hechos ocurridos. Asimismo, debe tenerse en cuenta la avanzada edad de la accionante, lo cual, en consideración de esta Sala de Revisión, implicaría una carga desproporcionada el someterla al procedimiento administrativo para la inclusión en el Registro Único de Víctimas, máxime cuando las pruebas aportadas al trámite de tutela no fueron desvirtuadas por la entidad accionada.

Por lo anterior, la Sala revocará la sentencia de segunda instancia del 31 de julio de 2019 proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena -Sala de Decisión Civil-Familia-; amparará los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a ser reconocido como víctima del conflicto armado interno y a ser incluido en el Registro Único de Víctimas de Florentina García de Capataz y su núcleo familiar; dejará sin efecto la Resolución N°2016-1991164 del 18 de octubre de 2016; la Resolución N° 2016-1991164R del 22 de marzo de 2017 y la Resolución N° 201756038 del 3 de octubre de 2017, proferidas por la UARIV mediante las cuales se niega la inclusión en el Registro Único de Víctimas a Florentina García de Capataz y su núcleo familiar y se resuelven los recursos de reposición y apelación, respectivamente, en los términos de la parte considerativa de la presente sentencia; ordenará a la UARIV que, en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, profiera una resolución donde incluya a la señora Florentina García de Capataz y a su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas.

## I. SÍNTESIS

Le corresponde a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional revisar, por una

parte, las sentencias de tutela proferidas, en segunda instancia, por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar -Sala de Decisión Penal- que declaró improcedente la acción de tutela y, por tanto, revocó la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Primero (1º) Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Valledupar que amparó el derecho fundamental al debido proceso de la señora Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948). Por otra parte, las sentencias de tutela expedidas, en segunda instancia, por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena -Sala de Decisión Civil- Familia- que declaró improcedente el amparo ius fundamental y, por ello, revocó la sentencia de primera instancia surtida en el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompós el cual protegió los derechos fundamentales a la igualdad, a la vida digna, al debido proceso y reconocimiento como víctima de la señora Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727).

Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948) es víctima del conflicto armado interno por el delito de desplazamiento forzado ocurrido el 17 de junio de 2002 en el municipio de Chimichagua-Cesar-. El 27 de abril de 2015, rindió declaración ante la Procuraduría Regional de Valledupar para ser incluida en el Registro Único de Víctimas -RUV- por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-. Posteriormente, se acercó ante la Procuraduría Regional de Valledupar para averiguar sobre el estado de su trámite. Sin embargo, le comunicaron que no existía tal petición en el sistema.

El 20 de abril de 2017, realizó una nueva declaración para ser incluida en el RUV. La UARIV, a través de la resolución N° 2017-80496 del 17 de julio de 2017, negó la inscripción al considerar que la solicitud fue extemporánea de acuerdo con el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. Contra la decisión presentó la revocatoria directa, la cual fue negada. Con base en los anteriores hechos, formuló acción de tutela al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la familia, a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la igualdad y al debido proceso.

La UARIV aseveró que no existía una trasgresión a sus derechos fundamentales, toda vez que

la accionante no demostró situación de fuerza mayor que le impidiera realizar a tiempo la solicitud. Además sostuvo que la acción de tutela es improcedente, pues no hizo uso de los recursos de reposición y apelación en vía administrativa y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es el medio judicial idóneo y eficaz para debatir la legalidad del acto administrativo cuestionado; sostuvo que no existe prueba de la ocurrencia de un perjuicio irremediable para que se amparen los derechos fundamentales deprecados de manera transitoria. Finalmente, expresó que al juez constitucional le está vedado inscribir de manera directa a la accionante al RUV, ya que quien tiene la información suficiente para valorar el hecho victimizante a la luz del conflicto armado interno es dicha entidad.

De otro lado, Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727) es víctima por la desaparición forzada de su hijo ocurrida el 23 de febrero de 2013 en el municipio de Puerto Santander - Norte de Santander-. A la fecha de la interposición de la acción de tutela se desconoce el paradero de su familiar. Por tal motivo, el 4 de marzo de 2013, presentó la respectiva denuncia ante la Fiscalía General de la Nación y en este momento se encuentra en investigación.

El 9 de junio de 2015 compareció ante la Personería Municipal de El Peñón-Bolívar-. Allí afirmó que no realizó dicha declaración con anterioridad, pues fue amenazada y atemorizada por grupos armados al margen de la ley, y le solicitó a la UARIV su inclusión en el RUV. La UARIV, mediante N° 2016-199164 del 18 de octubre de 2016, negó pretensiones de la tutelante al considerar que la petición su comparecencia ante la Personería se hizo de manera extemporánea, de acuerdo con el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

Dicha decisión fue recurrida en reposición, y en subsidio apelación, siendo confirmadas mediante las resoluciones N°2016-199164R y N°2017-56038, del 22 de marzo y el 3 de octubre de 2017, respectivamente. Por lo anterior, el 11 de abril de 2019, Florentina García de Capataz promovió acción de tutela al considerar que la UARIV desconoció sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y a la reparación de las víctimas, y solicitó al

juez constitucional amparar sus derechos fundamentales y ordenar a la accionada su inclusión en el RUV.

La UARIV afirmó que la actora no manifestó ninguna causal de fuerza mayor que le impidiera presentarse dentro de los términos de la Ley 1448 de 2011. Igualmente, arguyó que debe acudir a la nulidad y restablecimiento del derecho, al ser el medio judicial idóneo y eficaz para debatir la legalidad de los actos administrativos. Expresó que no existe prueba de la ocurrencia de un perjuicio irremediable para amparar de manera transitoria sus derechos fundamentales y consideró que al juez constitucional le está vedado inscribir de manera directa a la accionante al RUV, toda vez que quien tiene la información suficiente para valorar el hecho victimizante a la luz del conflicto armado interno es dicha entidad.

En sede de revisión, la Sala Novena de la Corte Constitucional resuelve si la UARIV vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la familia, a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la igualdad, al debido proceso, al reconocimiento como víctimas y a la reparación de Dina Luz Soto Arias (exp.T-7.602.948) y de Florentina García de Capataz (exp.T-7.616.727) ante la negativa de inclusión en el Registro Único de Víctimas, por considerar que la solicitudes fueron presentadas de manera extemporánea en relación con los términos del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional considera que las acciones de tutela son procedentes. Constató que las accionantes eran quienes directamente se ven afectadas con las actuaciones objeto de tutela. Además, estableció que la UARIV es la entidad estatal encargada de responder directamente sobre las pretensiones de las accionantes, pues su función legal consiste, entre otras, verificar las declaraciones de las víctimas del conflicto armado para constatar si pueden ser inscritas o no en el RUV.

Posteriormente, evidencia que las acciones de tutela cumplen con el requisito de inmediatez.

En efecto, en el caso de Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948), la resolución que niega la solicitud de revocatoria directa es del 20 de junio de 2018 y la acción de tutela fue promovida el 16 de noviembre de 2018, es decir, 4 meses y 25 días, tiempo que la Sala considera como razonable y proporcionado, en los términos de la jurisprudencia constitucional.

Por su parte, en el caso de Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727), la última actuación -resolución del recurso de apelación- data del 3 de octubre de 2017 y la accionante instauró la acción de tutela el 11 de abril de 2019. A pesar de la aparente demora, la Sala constata que dicho requisito se cumple. En efecto, la accionante es un sujeto de especial protección constitucional -víctima del conflicto armado-, lo cual implica que este requisito se flexibilice en su análisis de razonabilidad y proporcionalidad. Asimismo, la Resolución N° 201756038 del 3 de octubre de 2017, que resuelve el recurso de apelación, fue notificada el 1º de abril de 2019, por tres razones: en primer lugar, el acta de notificación de dicha resolución no tiene fecha exacta y tampoco está firmada por la accionante, es decir, no se llevó a cabo la notificación correspondiente. En segundo lugar -a partir de la presunción de veracidad que rige la acción de tutela-, la accionante afirmó que se enteró de dicha resolución el 1º de abril de 2019; y, finalmente, la UARIV no controvertió la fecha de notificación señalada por la accionante. En ese sentido, la Sala constata que trascurrieron 10 días entre el conocimiento de la última resolución objeto de tutela y la presentación de la misma, tiempo que la Sala considera razonable conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En cuanto a la subsidiariedad, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional asevera que las acciones de tutela cumplen con dicho requisito. La Sala constata que la exigencia de agotar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho implica una carga desproporcionada que implica que esta sea ineficaz.

De acuerdo con la jurisprudencia, el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho implica un análisis de legalidad. Por tanto, la resolución de los casos concretos conlleva a verificar si las peticiones fueron o no instauradas en los términos temporales

prescritos en la Ley 1448 de 2011. Asimismo, el debate ante la jurisdicción contencioso-administrativa es un escenario técnico-jurídico complejo que escapa al conocimiento de las accionantes, máxime cuando es necesario acudir por medio de abogado para la resolución del conflicto. Finalmente, es necesario establecer que en los presentes casos, quienes fungen como accionantes son sujetos de especial protección constitucional al ser mujeres víctimas del conflicto armado interno, razón por la cual, se debe flexibilizar el examen de dicho requisito.

Igualmente corrobora que tampoco es eficaz las medidas cautelares establecidas en la Ley 1437 de 2011. Así, para que se decreten, debe existir un grado de certeza en la actuación ilegal de la entidad accionada, lo cual en estos casos no se predicen. En efecto, la UARIV motivó las resoluciones cuestionadas con base los términos previstos en el artículo 155 de la Ley 1448, los cuales son razonables y flexibles para el acceso de las víctimas al RUV, conforme con la jurisprudencia constitucional. De ahí que, aparentemente las actuaciones de la UARIV estuvieron realizadas en el marco de la legalidad. Por ello, existen dudas razonables sobre la procedencia de las medidas cautelares para la protección de los derechos fundamentales de las accionantes.

En torno a la vulneración de los derechos fundamentales de las accionantes, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional advierte que la UARIV actuó en desconocimiento de los derechos de las víctimas, del debido proceso administrativo y de las reglas creadas por la Corte Constitucional en torno a las reglas sobre la temporalidad para la solicitud de inscripción de las víctimas del conflicto armado en el RUV.

En el caso de Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948) se evidencia que la accionante realizó dos declaraciones. La primera el 20 de abril de 2015 y la segunda el 18 de abril de 2017. Conforme la regla del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, el plazo para declarar expiraba el 10 de junio de 2015. Sin embargo, la UARIV únicamente tomó en consideración la solicitud realizada por la accionante el 18 de abril de 2017, desconociendo la primera solicitud y, por



ello, considerar que esta última declaración se realizó por fuera de los términos establecidos.

Por ello, la Sala considera que se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a ser reconocido como víctima y a la inclusión en el RUV. En efecto, según la Corte Constitucional, “el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”<sup>196</sup>. De lo anterior, se establece que las actividades estatales están reglamentadas previamente. Ello con la finalidad de garantizar limitaciones a la discrecionalidad que permitan ejercicios arbitrarios de poder.

En el caso concreto, la Sala no evidencia razón suficiente por la cual no se haya surtido el trámite de registro en el RUV cuando la accionante declaró por primera vez -20 de abril de 2015-; además reprocha que, como consecuencia de un error de la administración, sea la accionante quien deba soportar la carga del rechazo por ser extemporánea su solicitud.

Estas actividades le permiten a la Corte Constitucional confirmar que (i) la UARIV interpretó erróneamente el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, pues se alejó del principio de favorabilidad y el principio pro homine, los cuales, de acuerdo con la jurisprudencia, son criterios hermenéuticos de interpretación; y, a su vez, (ii) impuso una carga desproporcionada a la accionante al tener que soportar los efectos jurídicos de no ser reconocida como víctima ni incluida en el RUV, como consecuencia de errores atribuibles a la administración.

Finalmente, la Sala considera que no se está vulnerando el derecho a la igualdad de las demás víctimas del conflicto armado que deben iniciar ante la UARIV, por dos razones. La

primera, Dina Luz Soto Arias presentó de manera oportuna la solicitud para ser beneficiaria del RUV, en ese sentido, tramitó su petición conforme las reglas de la Ley 1448 de 2011. La segunda, como se demostró, la UARIV en dicho trámite vulneró los derechos fundamentales de la accionante.

En el caso de Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727), la UARIV, al negar la inscripción en el RUV a Florentina García de Capataz y su núcleo familiar, desconoció sus derechos fundamentales. La entidad demandada no utilizó información suficiente en el proceso de valoración de la declaración presentada por la accionante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, y en el artículo 28 del Decreto 4800 de 2011, que garantiza de esta forma el debido proceso, la buena fe y el principio de favorabilidad que deben regir las actuaciones de la UARIV en beneficio de quien alega ser víctima, en el presente caso, del delito de desaparición forzada de su hijo. De esta forma, la Sala encuentra infundada la negación de la inscripción en el RUV, por cuanto se desconoció la condición de víctima de la accionante y de su núcleo familiar.

Desconoció la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación de las reglas de temporalidad en delitos de ejecución continuada cuando los mismos no se han consumado. En efecto, de acuerdo con Florentina García de Capataz, a la fecha de presentación de la acción de tutela, no se conocía aún el paradero de su hijo. La jurisprudencia<sup>197</sup> ha establecido que, como se trata de un delito de ejecución permanente y siempre que a la fecha de realización de la solicitud -o, en su defecto, la presentación de la acción de tutela- no se conozca el paradero de la persona desaparecida, los términos previstos en la Ley 1448 de 2011, a efectos de revisar la extemporaneidad, se empezarán a contabilizar a partir del conocimiento del paradero de la persona desaparecida forzosamente.

En el caso concreto, de acuerdo con la accionante y con la investigación de la Fiscalía General de la Nación, se desconoce la ubicación de su hijo, en otras palabras, la desaparición forzada sigue ejecutándose continuamente en el tiempo. Por tal motivo, la declaración de

este hecho victimizante fue realizada a tiempo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional vigente.

Finalmente, la Sala constata que la accionante y su núcleo familiar debieron ser inscritos en el RUV, pues, tanto la Defensoría del Pueblo como la Personería Municipal de El Peñón - Bolívar- recalcan la situación de conflicto armado que, en su momento, se presentó en el municipio donde reside la accionante y sus estructuras y modos de operación criminal se extienden hasta las zonas de frontera con el Estado Venezolano -lugar donde se llevó a cabo la desaparición forzada de Henry Miguel Capataz García-. Por tal motivo, conforme a dichos informes, la Corte constata que existe una relación entre el hecho victimizante -desaparición forzada- y el conflicto armado interno.

Por las anteriores razones, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en el caso de Dina Luz Soto Arias (Exp. T-7.602.948) revoca la sentencia de segunda instancia del 4 de febrero de 2019 proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar -Sala de Decisión Penal-. Ampara los derechos fundamentales al debido proceso administrativo de Víctimas de Dina Luz Soto Arias, con base en la parte motiva de la presente providencia. Deja sin efecto la Resolución 2017-80496 del 17 de julio de 2017 y la Resolución N° 201834696 del 20 de junio de 2018, proferidas por la UARIV mediante las cuales se niega la inclusión a Dina Luz Soto Arias y se resuelve la solicitud de revocatoria directa, respectivamente, de acuerdo con las consideraciones realizadas en la presente sentencia; y, finalmente, ordena a la UARIV que, en el término de veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a realizar la valoración de los hechos declarados por Dina Luz Soto Arias del hecho victimizante ocurrido el 17 de julio de 2002, ocurrido en el municipio de Chimichagua -Cesar-. Lo anterior con la finalidad de establecer si es viable o no su inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV-.

Asimismo, ordena a la Procuraduría General de la Nación para que, en el término de treinta (30) días siguientes a la notificación de la presente providencia, inicie la investigación disciplinaria interna correspondiente con la finalidad de indagar los hechos sucedidos con el registro físico correspondiente al formulario CG000176209, calendado el 27 de abril de 2015, para así tomar los correctivos necesarios a que haya lugar, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

Por su parte, en el caso de Florentina García de Capataz (Exp. T-7.616.727), la Sala revoca la sentencia de segunda instancia del 31 de julio de 2019 proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena -Sala de Decisión Civil-Familia-; ampara los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a ser reconocido como víctima del conflicto armado interno y a ser incluido en el Registro Único de Víctimas de Florentina García de Capataz y su núcleo familiar; deja sin efecto la Resolución N°2016-1991164 del 18 de octubre de 2016; la Resolución N° 2016-1991164R del 22 de marzo de 2017 y la Resolución N° 201756038 del 3 de octubre de 2017, proferidas por la UARIV mediante las cuales se niega la inclusión en el Registro Único de Víctimas a Florentina García de Capataz y su núcleo familiar y se resuelven los recursos de reposición y apelación, respectivamente, en los términos de la parte considerativa de la presente sentencia; y ordena a la UARIV que, en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, profiera una resolución donde incluya a la señora Florentina García de Capataz y a su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas.

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de segunda instancia del 4 de febrero de 2019 proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar -Sala de Decisión Penal-. En su lugar, AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso administrativo de Dina Luz Soto Arias, con base en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO la Resolución 2017-80496 del 17 de julio de 2017 y la Resolución N° 201834696 del 20 de junio de 2018, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) mediante las cuales se niega la inclusión a Dina Luz Soto Arias y se resuelve la solicitud de revocatoria directa, respectivamente, de acuerdo con las consideraciones realizadas en la presente sentencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que, en el término de veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a realizar la valoración de los hechos declarados por Dina Luz Soto Arias del hecho victimizante ocurrido el 17 de julio de 2002, ocurrido en el municipio de Chimichagua -Cesar-. Lo anterior con la finalidad de establecer si es viable o no su inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV-.

CUARTO.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación para que, en el término de treinta (30) días siguientes a la notificación de la presente providencia, inicie la investigación disciplinaria interna correspondiente con la finalidad de indagar los hechos sucedidos con el registro físico correspondiente al formulario CG000176209, calendado el 27 de abril de 2015, para así tomar los correctivos necesarios a que haya lugar, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

QUINTO.- REVOCAR la sentencia de segunda instancia del 31 de julio de 2019 proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena -Sala de Decisión Civil-Familia-. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a ser reconocida como víctima del conflicto armado interno y a ser incluida en el Registro Único de Víctimas de Florentina García de Capataz y su núcleo familiar, con base en la parte motiva de la presente providencia.

SEXTO.- DEJAR SIN EFECTO la Resolución N°2016-1991164 del 18 de octubre de 2016; la Resolución N° 2016-1991164R del 22 de marzo de 2017; y, la Resolución N° 201756038 del 3 de octubre de 2017, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) mediante las cuales se niega la inclusión en el Registro Único de Víctimas a Florentina García de Capataz y su núcleo familiar y se resuelven los recursos de reposición y apelación, respectivamente, en los términos de la parte considerativa de la presente sentencia.

SÉPTIMO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que, en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, profiera una resolución donde incluya a la señora Florentina García de Capataz y a su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas.

OCTAVO.- LÍBRESE por la Secretaría General de la Corte Constitucional las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA T-115/20

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR INSCRIPCION EN EL RUV-Se debió negar la tutela, por cuanto la solicitud de inclusión en el RUV fue resuelta en forma desfavorable con fundamento en una causa legal (Salvamento parcial de voto)

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Se debió ordenar evaluar nuevamente la solicitud de inclusión de la accionante en el Registro Único de Víctimas RUV, ante una eventual fuerza mayor (Salvamento parcial de voto)

Expediente: T-7.602.948 AC

Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos

Con el debido respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Novena de Revisión de Tutelas, suscribo el presente salvamento parcial de voto por las siguientes razones:

Primero, considero que la solicitud de amparo presentada por Dina Luz Soto Arias



(T-7.602.848) debía ser negada, porque la UARIV no vulneró los derechos de la accionante al debido proceso y a ser “reconocida como víctima y a la inclusión en el RUV”. Lo anterior, por cuanto esta entidad negó la solicitud de inclusión en el RUV con base en una causal legal. Al respecto, señaló que (i) la solicitud de registro era extemporánea, porque fue presentada en junio de 2017, es decir, por fuera del término máximo de 4 años establecido en el artículo 155 de la Ley de 1448 de 2011; y (ii) en sus bases de datos no existía registro o constancia de que la accionante hubiera declarado ser víctima de desplazamiento forzado en una fecha anterior.

La señora Soto Arias presentó un desprendible de una declaración supuestamente rendida el 27 de abril de 2015 ante la Procuraduría de Valledupar. Sin embargo, dicho desprendible no es un documento conducente que tenga la aptitud material para constatar la fecha de presentación de su declaración, porque no contiene su nombre, es decir, no demuestra que la accionante fuera la declarante. Por el contrario, el nombre de la accionante aparece por fuera del desprendible, escrito a mano<sup>198</sup>. Además, la Procuraduría confirmó que no encontró constancia de que la accionante hubiera presentado una declaración el 27 de abril de 2015. En estos términos, no existía certeza de que este desprendible correspondiera a la presentación de una declaración rendida por la accionante y, por ello, no podía afirmarse que la fecha de solicitud de registro fue el 27 de abril de 2015<sup>199</sup>. Por ello, concluyo que era razonable que la UARIV entendiera que la declaración había sido presentada en junio de 2017 y, por tanto, era extemporánea.

Segundo, respecto de la tutela presentada por Florentina García de Capataz (T-7.616.727), concuerdo con la mayoría de la Sala en que la UARIV vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la accionante, por cuanto no analizó si las amenazas de las que esta habría sido víctima constituían o no un hecho de fuerza mayor que excusara la presentación extemporánea de la solicitud de registro. Sin embargo, considero que esta entidad no violó los derechos a ser “reconocida como víctima y a la inclusión en el RUV”, en tanto no existían suficientes elementos de prueba que permitieran concluir con certeza que la desaparición del hijo de la accionante guardaba relación con el conflicto armado. Las declaraciones de la

accionante y el informe de la Defensoría del Pueblo sobre la situación de orden público en el municipio de Puerto Santander, no eran elementos de prueba suficientes. En este sentido, considero que la Sala únicamente debió ordenar que la UARIV analizara si las amenazas constituyeron un hecho de fuerza mayor y, en caso afirmativo, evaluara si la accionante debía ser incluida en el RUV. La Sala no debió ordenar, motu proprio, que la accionante fuera incluida en el RUV como víctima de desaparición forzada, porque la valoración de inclusión de una presunta víctima en el RUV es, en términos generales, una facultad de la UARIV, no del juez de tutela.

Cordialmente,

CARLOS BERNAL PULIDO

1 Folios 9 reverso y 10 de los cuadernos de revisión.

2 Folio 1 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.

3 Folio 1 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.

4 Folio 1 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.

- 5 Folio 1 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 6 Folio 1 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 7 Folio 1 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 8 Folios 1, 12, 12 reverso, y 13 reverso del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 9 Folios 14 y 15 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 10 Folio 10 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 11 Folio 21 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 12 Folio 24 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 13 Folio 26 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 14 Folio 26 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 15 Folio 26 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 16 Folio 26 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 17 Folio 30 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 18 Folio 26 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 19 Folios 27 y 28 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 20 Folio 27 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 22 Folio 44 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 23 Folio 43 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 24 Folios 49 al 58 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.
- 25 Folio 50 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.

26 Folio 53 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.

27 Folio 54 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.

28 Folio 55 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.

29 Folio 84 del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.

30 Folios 83 y 83 reverso del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.

31 Folios 83 y 83 reverso del cuaderno de instancia. Expediente T-7.602.948.

32 Folio 1 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

33 Folio 1 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

34 Folio 1 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

35 Folio 2 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727. La accionante sostuvo lo siguiente: "(...) es importante señalar que dicha declaración no la pude realizar antes, debido a que nos mantenían amenazados a los familiares de mi hijo, manifestándonos textualmente "que como ellos se enteraran que habíamos puestos en conocimiento estos hechos ante las autoridades las consecuencias las pagaba mi hijo HENRY MIGUEL CAPATAZ GARCÍA" y "los muertos en la familia continuarían", todo esto hasta llegar al punto de exigirnos dinero, pero nunca nos demostraron que mi hijo seguía con vida."

36 Folios 2 y 22 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

37 Folio 2 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727. Con respecto a la fecha de notificación, la accionante afirmó que se enteró de dicha resolución el 1 de abril de 2019.

38 Folio 4 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

39 Folios 50 y 51 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

40 Folio 57 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

41 Folios 62 y 63 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

42 Folio 63 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

43 Folio 64 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

44 Folios 65 y 66 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

45 Folio 66 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

46 Folio 68 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

47 Folios 76 y 77 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

48 Folio 77 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727. De acuerdo con la contestación, y citando la declaración de la accionante, transcribió lo siguiente: “dicha declaración no la pude realizar antes, debido a que nos mantenían amenazados a los familiares de mi hijo, manifestándonos textualmente “que como ellos se enteraran que habíamos puestos en conocimiento estos hechos ante las autoridades las consecuencias las pagaba mi hijo HENRY MIGUEL CAPATAZ GARCÍA” y “los muertos en la familia continuarían”, todo esto hasta el punto de exigirnos dinero, pero nunca nos demostraron que mi hijo seguía con vida”.

49 Folio 79 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

50 Folio 99 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

51 Folios 97 y 98 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

52 Folio 98 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

53 Folio 98 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

54 Folio 98 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

55 Folio 98 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

56 Folio 107 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

57 Folio 107 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

58 Folio 107 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

59 Folio 108 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

60 Folio 114 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.

61 Folio 8 del cuaderno de segunda instancia. Expediente T-7.616.727.

62 Folio 7 del cuaderno de segunda instancia. Expediente T-7.616.727.

63 Folio 7 del cuaderno de segunda instancia. Expediente T-7.616.727.

65 Folios 14 y 15 reverso del cuaderno del expediente T-7.602.948.

66 Folio 16 del cuaderno del expediente T-7.602.948.

67 Folio 17 del cuaderno del expediente T-7.602.948.

68 Folio 18 del cuaderno del expediente T-7.602.948.

69 Folio 19 del cuaderno del expediente T-7.602.948.

70 Folio 19 del cuaderno del expediente T-7.616.727.

71 Folios 20 a 22 del cuaderno del expediente T-7.616.727.

72 Folios 23 a 35 del cuaderno del expediente T-7.616.727.

73 Folios 36 a 39 del cuaderno del expediente T-7.616.727.

74 Folio 40 del cuaderno del expediente T-7.616.727.

75 Folios 41 y 42 del cuaderno del expediente T-7.616.727.

76 Folio 43 del cuaderno del expediente T-7.616.727.

77 Folio 44 a 49 del cuaderno del expediente T-7.616.727.

78 Corte Constitucional. Sentencia C-795 de 2014 y C-019 de 2018, entre otras.

79 Corte Constitucional. Sentencia T-301 de 2017.

80 Corte Constitucional. Sentencias T-163 de 2017, T-211 de 2019, C-069 de 2016, C-781 de 2012 y C-253A de 2012.

81 Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2019 y T-478 de 2017. Según esta última, la expresión conflicto armado interno debe entenderse a partir de una concepción amplia, es decir, en contraposición a una noción estrecha o restrictiva de dicho fenómeno, pues ésta última vulnera los derechos de las víctimas.

82 Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012.

83 Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012.

84 Corte Constitucional. Sentencias C-253A de 2012 y T-301 de 2017.

85 Corte Constitucional. Sentencia C-781 de 2012. En dicha providencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. Dicha expresión, de acuerdo con los demandantes, vulneraba el derecho a la igualdad, pues la norma excluía a las víctimas de violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado interno, pero no como resultado directo y exclusivo de una confrontación armada. La Sala Plena indicó que la Ley 1448 de 2011 delimita su ámbito de acción mediante criterios de carácter temporal, relativos a la naturaleza de las conductas y relativos al contexto. Además, resaltó que el concepto de conflicto armado no se limita a la ocurrencia de confrontaciones armadas, por lo que su sentido amplio “obliga al juez a examinar en cada caso concreto las circunstancias en que se ha producido una grave violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, el contexto del fenómeno social, para determinar si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno como vínculo de causalidad necesario para establecer la condición de víctima al amparo de la Ley 1448 de 2011”.

86 Corte Constitucional. Sentencia C-781 de 2012.

87 Corte Constitucional. Sentencia T-054 de 2017 y T-364 de 2015.

88 Corte Constitucional. Sentencia T-163 de 2017.

89 Corte Constitucional. Sentencia T-163 de 2017.

90 Corte Constitucional. Sentencia T-163 de 2017.

91 Corte Constitucional. Sentencia T-163 de 2017.

92 Corte Constitucional. Sentencia T-163 de 2017.

93 Corte Constitucional. Sentencia T-163 de 2017.

94 CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the Margins. Interseccionalidad, Identity Politics, and violence against women of color. Ubicado en: <https://www.racialequitytools.org/resourcefiles/mapping-margins.pdf>. Asimismo, véase: VIVEROS, Mara. La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188947816300603>. Al respecto, esta autora sostiene que “la interseccionalidad se ha convertido en la expresión utilizada para designar la perspectiva teórica y metodológica que busca dar cuenta de la percepción cruzada o imbricada de las relaciones de poder. (...)Se trata, por el contrario, de explorar la diversidad y dispersión de las trayectorias del entrecruzamiento de las diferentes modalidades de dominación, para entender la posibilidad de existencia actual de este enfoque. Dicho de otra manera, se trata de mostrar cómo han surgido las diversas historias de su desarrollo, como producto de relaciones de fuerza, incluyendo el conflicto entre distintas posiciones al respecto.” A partir de esta consideración, la jurisprudencia constitucional ha identificado factores de potenciación de los riesgos. Estos son llamados por la misma como enfoques sub-diferenciales, entre los cuales están el criterio étnico, étnico o las condiciones de discapacidad de las mujeres. Véase, al respecto: Corte Constitucional. Auto A009 de 2015. Asimismo, Cft. ZAPATA, Gloria. La ‘interseccionalidad’: Un enfoque a considerar al reparar las mujeres víctimas del conflicto armado interno en Colombia. En: IÁÑEZ, Antonio; y PAREJA, Antonio. Mujeres y Violencia en Colombia. Editorial. Catarata. Madrid. 2009. Pp.74ss.

95 En el Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional identificó los siguientes riesgos de género en el marco del conflicto armado, a saber: i) violencia sexual y explotación sexual; ii)



explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales; iii) el reclutamiento forzado de sus hijos e hijas u otro tipo de amenazas que se agudizan cuando son madres cabeza de familia; iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias,

accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública; v) riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas, o labores de liderazgo; vi) riesgo de persecución o asesinato por las estrategias de control; vii) riesgo por el asesinato o secuestro de su proveedor económico o por la desintegración de su núcleo familiar; viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; ix) os riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento. Asimismo, véase: Agencia de la ONU para los refugiados. Violencia de Género y mujeres desplazadas.

[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Violencia\\_de\\_genero\\_y\\_mujeres\\_desplazadas.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Violencia_de_genero_y_mujeres_desplazadas.pdf?view=1).

96 Corte Constitucional. Sentencia T-611 de 2011.

97 Corte Constitucional. Sentencia T-611 de 2011.

98 Corte Constitucional. Sentencia T-611 de 2011.

99 Corte Constitucional. Sentencia T-611 de 2011.

100 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

101 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015 y Agencia de la ONU para los refugiados. Violencia de Género y mujeres desplazadas. [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Violencia\\_de\\_genero\\_y\\_mujeres\\_desplazadas.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Violencia_de_genero_y_mujeres_desplazadas.pdf?view=1).

102 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

103 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

104 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

105 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

106 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015 y Agencia de la ONU para los refugiados. Violencia de Género y mujeres desplazadas. [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Violencia\\_de\\_genero\\_y\\_mujeres\\_desplazadas.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Violencia_de_genero_y_mujeres_desplazadas.pdf?view=1).

107 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015 y Agencia de la ONU para los refugiados. Violencia de Género y mujeres desplazadas. [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Violencia\\_de\\_genero\\_y\\_mujeres\\_desplazadas.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Violencia_de_genero_y_mujeres_desplazadas.pdf?view=1).

109 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

110 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

111 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

112 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

113 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

114 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

115 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

116 Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y Auto 009 de 2015.

117 DEWHIRSR, Polly y KAPUR, Amrita. Las desaparecidas y las invisibles. Repercusiones de la desaparición forzada en las mujeres. Centro Internacional para la Justicia Transicional -ICTJ-. Mayo 2015. P. 18.

118 Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Observación General sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas. A/HRC/WGEID/98/2.

119 A/HRC/WGEID/98/2.

120 A/HRC/WGEID/98/2.

121 A/HRC/WGEID/98/2. Asimismo, la Observación establece que “En algunos países, las mujeres de grupos minoritarios y las mujeres afectadas por la pobreza y las desigualdades sociales son especialmente vulnerables y están particularmente expuestas a desapariciones forzadas. Las necesidades específicas de esas mujeres se añaden a las obligaciones del Estado de protegerlas comprendiendo y prestando especial atención a esas necesidades.”

122 DEWHIRSR, Polly y KAPUR, Amrita, Óp., Cit. 19ss.

123 DEWHIRSR, Polly y KAPUR, Amrita, Óp., Cit. 19ss. Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos sostiene que “La victimización de los familiares es aún mayor cuando el desaparecido es un hombre, como suele ser habitual, que encabezaba su familia. En esos casos, la desaparición forzada del hombre convierte a toda la familia en víctima de la desaparición forzada. Al quebrantarse la estructura de la familia, la mujer se ve perjudicada económica, social y psicológicamente. La conmoción emocional se ve agravada por las privaciones materiales, agudizadas por los gastos realizados si la mujer decide emprender la búsqueda del ser querido. Además, la mujer no sabe cuándo regresará el ser querido, o siquiera si regresará algún día, lo que dificulta su adaptación a la nueva situación. En algunos casos, la legislación nacional impide cobrar una pensión o recibir otros medios de apoyo si no se dispone de un certificado de defunción. Por lo tanto, la marginación económica y social es un resultado frecuente de las desapariciones forzadas. En esas circunstancias, se vulneran varios derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos, como los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la propiedad y la vida familiar.”

124 DURGOM-POWERS, Jane. Paz sostenible tras los conflictos armados y el derecho de los familiares a información veraz sobre el destino de las personas desaparecidas. En: FALEH, Carmelo; y VILLÁN, Carlos. Estudios sobre el derecho humano a la Paz. Editorial Catarata. Madrid. 2010. Pp.194ss.

125 Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2019. La jurisprudencia constitucional ha insistido en que la inscripción en el RUV no es constitutiva del carácter de víctima, pues ésta

se da con ocasión de recibir un daño producto del conflicto armado. En ese sentido, es un acto declarativo y, por su conducto (i) se materializan las entregas de ayudas de carácter humanitario; (ii) se facilita el acceso a planes de estabilización socioeconómica y programas de retorno, reasentamiento o reubicación; y, en términos generales, (iii) el acceso a la oferta estatal y los beneficios contemplados en la ley. Al respecto, véase: Corte Constitucional. Sentencias T-211 de 2019, T-832 de 2014, T-598 de 2014, T-290 de 2016, T-556 de 2015 y T-451 de 2014.

126 Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2019.

127 Corte Constitucional. Sentencias T-211 de 2019, T-004 de 2014, T-087 de 2014, T-523 de 2013 y T-573 de 2015, entre otras.

128 Corte Constitucional. Sentencias T-163 de 2017, T-067 de 2013, T-517 de 2014, T-556 de 2015 y T-290 de 2016.

129 Corte Constitucional. Sentencia T-163 de 2017, T-067 de 2013 y T-290 de 2016.

130 Corte Constitucional. Sentencia T-163 de 2017, T-067 de 2013 y T-290 de 2016 y T-517 de 2014.

131 Corte Constitucional. Sentencia T-163 de 2017, T-067 de 2013 y T-290 de 2016.

132 Corte Constitucional. Sentencia T-163 de 2017, T-067 de 2013 y T-290 de 2016.

133 Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. Artículo 155.

134 Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. Artículo 155.

135 Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. Artículo 155.

136 Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. Artículo 155.

137 Corte Constitucional. Sentencia T-519 de 2017.

138 Corte Constitucional. Sentencia T-519 de 2017.

139 Corte Constitucional. Sentencia T-519 de 2017. "De conformidad con lo señalado, el

término previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 cumple estas características, pues establece un lapso amplio en el que las personas que se consideren víctimas pueden acudir al Ministerio Público para rendir la declaración. Además, ese mismo artículo también indica que tales personas tienen la posibilidad de presentar válidamente una declaración aún después de los términos señalados en esa norma, cuando la extemporaneidad se origine en la existencia de impedimentos que se constituyan en fuerza mayor. En ese sentido, el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 reconoce que pueden existir situaciones que impidan o disuadan a las víctimas de presentar la declaración oportuna ante el Ministerio Público, reconociendo que no por ello deben negársele el acceso a los derechos que se derivan por la inscripción en el RUV. Por lo anterior, concluye la Corte que no puede considerarse que el plazo establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 sea inflexible y ajeno a situaciones especiales de personas que, por distintas circunstancias (como, por ejemplo, el tipo de hecho victimizante que han padecido), tarden largo tiempo en decidir declarar como víctimas ante el Ministerio Público”.

140 Corte Constitucional. Sentencia T-519 de 2017.

141 Corte Constitucional. Sentencia T-015 de 1195.

142 Corte Constitucional. Sentencia C-400 de 2003.

143 Corte Constitucional. Sentencia T-1131 de 2008.

144 Corte Constitucional. Sentencia T-048 de 2016.

145 Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2007.

146 Corte Constitucional. Sentencia T-131 de 2008.

147 Corte Constitucional. Sentencia C-690 de 1996.

148 Corte Constitucional. Sentencia T-520 de 2003.

149 Congreso de la República. Código Civil. Artículo 64.

150 Corte Constitucional. Sentencia T-156 de 2008.

- 151 Corte Constitucional. Sentencia C-1186 de 2008.
- 152 Corte Constitucional. Sentencia T-156 de 2008.
- 153 Corte Constitucional. Sentencia T-393 de 2018, reiterada en la sentencia T-211 de 2019.
- 154 Corte Constitucional. Sentencia T-393 de 2018.
- 155 Corte Constitucional. Sentencia T-393 de 2018.
- 156 Corte Constitucional. Sentencia T-393 de 2018.
- 157 Corte Constitucional. Sentencia T-393 de 2018.
- 158 Corte Constitucional. Sentencia T-393 de 2018.
- 159 Corte Constitucional. Sentencia T-393 de 2018.
- 160 Corte Constitucional. Sentencia T-393 de 2018.
- 162 Corte Constitucional. Sentencias T-531 de 2002 y T-242 de 2019.
- 163 Corte Constitucional. Sentencias T-531 de 2002 y T-242 de 2019.
- 164 Corte Constitucional. Sentencias T-531 de 2002 y T-242 de 2019.
- 165 Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2019 y T-393 de 2018, entre otras.
- 166 Corte Constitucional. Sentencias T-211 de 2019, T-211 de 2010, T-302 de 2003 y T-025 de 2004.
- 167 Folios 2 y 73 del cuaderno de primera instancia. Expediente T-7.616.727.
- 168 Corte Constitucional. Sentencias T-163 de 2017, T-519 de 2017, T-304 de 2018 y T-211 de 2019, entre otras.
- 169 Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 1993.

170 Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 1993.

171 Corte Constitucional. Sentencias T-225 de 1993, T-898 de 2008, T-014 de 2015 y T-322 de 2016.

172 Corte Constitucional. Sentencias T-163 de 2017, T-328 de 2011, T-456 de 2004, T-789 de 2003 y T-136 de 2001, entre otras.

173 Corte Constitucional. Sentencia T-192 de 2010.

174 Corte Constitucional. Sentencia T-192 de 2010.

175 Corte Constitucional. Sentencia T-192 de 2010.

176 Corte Constitucional. Sentencia T-006 de 2014.

177 Corte Constitucional. Sentencia T-006 de 2014.

178 Corte Constitucional. Sentencia T-006 de 2014.

179 Corte Constitucional. Sentencia T-006 de 2014.

180 Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2019.

181 Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2019.

182 Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2019. En esta oportunidad, la Sala Séptima de Revisión sostuvo que “en la jurisprudencia constitucional se ha establecido que las víctimas del conflicto armado interno han estado expuestas a un contexto de violencia, por tanto, se encuentran en una situación de vulnerabilidad y son sujetos de especial protección constitucional. En ese sentido, el análisis de subsidiariedad es flexible dada esa situación de vulnerabilidad no es exigible para este grupo de ciudadanos que sigan el curso ordinario del proceso contencioso administrativo, especialmente cuando las víctimas ya han trasegado el camino ante las entidades públicas y han presentado los recursos que ante esas mismas autoridades deben agotar, por ello, cuando el ejercicio de los derechos de los que son titulares las víctimas dependen de la inscripción en el RUV, la tutela resulta ser el instrumento eficaz para salvaguardar sus derechos”.

183 Información verificada en la página de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) <https://www.adres.gov.co/BDUA/Consulta-Afiliados-BDUA> y en el Registro Único de Afiliados (RUAF) <https://ruaf.sispro.gov.co/AfiliacionPersona.aspx>

184 Información verificada Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN- <https://www.sisben.gov.co/atencion-al-ciudadano/paginas/consulta-del-puntaje.aspx>

185 Información verificada en la página de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) <https://www.adres.gov.co/BDUA/Consulta-Afiliados-BDUA> y en el Registro Único de Afiliados (RUAF) <https://ruaf.sispro.gov.co/AfiliacionPersona.aspx>

186 Información verificada Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN- <https://www.sisben.gov.co/atencion-al-ciudadano/paginas/consulta-del-puntaje.aspx>

187 Corte Constitucional. Sentencia T-299 de 2018 y T-163 de 2017.

188 Corte Constitucional. Sentencia T-299 de 2018 y T-163 de 2017.

189 Corte Constitucional. Sentencia T-299 de 2018, T-163 de 2017 y T-487 de 2016.

190 Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2015.

191 Folio 25 del cuaderno de tutela. Expediente T-7.616.727.

192 Folio 79 del cuaderno de tutela. Expediente T-7.616.727.

193 Corte Constitucional. Sentencia T-393 de 2018, reiterada en la sentencia T-211 de 2019.

194 Corte Constitucional. Sentencia T-112 de 2015. En dicha oportunidad, la Corte ordenó la inscripción inmediata en el RUV, brindando el acompañamiento necesario para que el



afectado pueda acceder a los programas de atención, asistencia y reparación en su calidad de víctima del conflicto armado interno, teniendo en cuenta el principio de enfoque diferencial establecido en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011. En esa oportunidad encontró que en dos de los casos estudiados, la UARIV realizó: (i) una indebida aplicación de las normas legales; (ii) impidió que el solicitante expusiera las razones por las cuales se consideraba víctima del conflicto armado interno o que pudiera ejercer los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le negó la inscripción en el Registro y (iii) dejó de aplicar el principio de favorabilidad en caso de duda del relato del peticionario.

195 Corte Constitucional. Sentencia T-832 de 2014. Aquí se amparó el derecho a la vida digna y a la igualdad de quien no fue inscrito en el RUV porque la UARIV consideró que no encajaba en la descripción de víctima. La Corte sostuvo “que, en desarrollo de la política de atención a las víctimas del conflicto, existe un componente especial dirigido a aquellas que, tras haber residido en el exterior, deciden regresar al territorio nacional, y manifestar las razones por las cuales debieron huir para proteger su vida. De modo que, a través de distintos programas de ayuda, el Estado les debe brindar la atención necesaria acorde con su situación.” Asimismo, en sentencia T-087 de 2014 la Corte ordenó la inscripción inmediata de la accionante y su núcleo familiar en el RUV y su orientación para que accedan a los demás programas de atención. En ese caso, encontró que la UARIV verificó el contexto de la zona donde había ocurrido el hecho victimizante a través de la consulta de los datos del RUPD, SIPOD y SIRI, sin encontrar elementos probatorios que confirmaran o desvirtuaran el hecho. Por tanto, en aplicación del principio de interpretación favorable se debía conceder su registro.

196 Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2015.

197 Corte Constitucional. Sentencia T-393 de 2018, reiterada en la sentencia T-211 de 2019.

198 En este sentido la información del nombre de la accionante es una agregación que no hace parte del contenido original del desprendible y, por tanto, afecta la integridad del documento.

199 Considero que en casos como este el juez de tutela debe decretar pruebas con el objeto

de establecer si estos desprendibles, en efecto, demuestran la presentación de declaraciones hechas por quien es su portador. No es posible que el juez de tutela presuma, con base en el principio de favorabilidad o pro homine, que estos desprendibles acreditan la fecha de presentación de la declaración cuando la UARIV y el Ministerio Público afirman que no existe constancia de que su portador haya presentado una declaración o solicitud de registro.